



> Retouradres Postbus 20001 2500 EA Den Haag

Aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Directie Constitutionele
Zaken en Wetgeving**
Afdeling Wonen &
Leefomgeving

Postbus 20001
2500 EA Den Haag
Nederland

Bijlage(n)
1

Datum 7 juli 2025
Betreft Aanbieding ontwerpbesluit Besluit gemeentelijke instrumenten
warmtetransitie

Hierbij bied ik u aan het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit
bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het
Omgevingsbesluit in verband met gemeentelijke instrumenten voor de
warmtetransitie in de gebouwde omgeving (Besluit gemeentelijke instrumenten
warmtetransitie (Bgiw)).

Met het Bgiw wordt de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie verder
uitgewerkt. De Wgiw geeft gemeenten de bevoegdheid om wijken aan te wijzen
waar het transport van aardgas op termijn wordt beëindigd en wordt overgegaan
op duurzame verwarming van gebouwen: de aanwijsbevoegdheid. Het Bgiw bevat
de waarborgen voor de inzet van deze aanwijsbevoegdheid, bijvoorbeeld ten
aanzien van de betaalbaarheid voor bewoners in de wijk, en daarnaast de
vereisten aan het verplichte warmteprogramma. Voor de verdere inhoud van het
ontwerpbesluit verwijs ik u naar de ontwerp-nota van toelichting.

De voorlegging geschiedt in het kader van de wettelijk voorgeschreven
voorhangprocedure op grond van artikel 23.5 van de Omgevingswet en biedt uw
Kamer de mogelijkheid zich uit te spreken over het ontwerpbesluit voordat het aan
de Afdeling advisering van de Raad van State zal worden voorgelegd en
vervolgens zal worden vastgesteld.

Op grond van de aangehaalde bepalingen geschiedt de voordracht aan de Koning
ter verkrijging van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
over het ontwerpbesluit niet eerder dan vier weken nadat het ontwerpbesluit aan
beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Op grond van aanwijzing 2.38 van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt
deze termijn in verband met het zomerreces van uw Kamer verlengd tot 29
september. Een gelijkluidende brief heb ik gezonden aan de voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Hoogachtend,

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Mona Keijzer

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Classificatie
1	Ontwerpbesluit Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie	

**Directie Constitutionele
Zaken en Wetgeving**
Afdeling Wonen &
Leefomgeving

Datum
7 juli 2025

Besluit van [datum]

houdende wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit in verband met gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving (Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie)

(KetenID WGK010406)

Op voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van [datum], nr. [nummer] in overeenstemming met Onze Minister van Klimaat en Groene Groei;

Gelet op de artikelen 2.24, eerste lid, 3.12, 4.3, eerste lid, 16.139, eerste lid, 20.1, derde lid, 20.6, eerste lid, 20.8, eerste lid, en 20.14, derde, vierde en vijfde lid, van de Omgevingswet en artikel 6.12a van de Energiewet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [datum], nr. [kenmerk]);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van [datum], nr. [nummer];

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I (Besluit bouwwerken leefomgeving)

Het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift van paragraaf 3.4.1 komt te luiden:

§ 3.4.1. Energieprestatie.

B

In artikel 3.83, eerste lid, wordt 'energiezuinig' vervangen door 'duurzaam'.

C

Tabel 3.83 komt te luiden:

Tabel 3.83

Gebruiksfunctie		Leden van toepassing																							
		maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik								gegevens en bescheiden maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik		overgangsrecht maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik	uitvoering van aanbevelingen bij het energielabel	afbakening maatwerkvoorschriften ter verduurzaming van het energiegebruik	labelverplichting kantoorgebouw						uitzondering labelplicht kantoorgebouw	warmtetransitiegebied		uitzonderingen noodstroomvoorzieningen	
		artikel	3.84							3.84a		3.84b	3.85	3.86	3.87						3.87a	3.87a1	3.87a2		
	lid	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	*	*	*	*	1	2	3	4	5	6	*	1	2	*
1	Woonfunctie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	*
5	Industriefunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	*	*	*	*	-	-	-	-	-	-	-	1	2	*
6	Kantoorfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	*	*	*	*	1	2	3	4	5	6	*	1	2	*
11	Overige gebruiksfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	*	*	*	*	-	-	-	-	-	-	-	1	2	*
12	Bouwwerk geen gebouw zijnde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alle niet hierboven genoemde gebruiksfuncties		1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	*	*	*	*	-	-	-	-	-	-	-	1	2	*

D

Na artikel 3.87a worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 3.87a1 (warmtetransitiegebied)

1. Een bouwwerk met een technisch bouwsysteem of een kooktoestel in een warmtetransitiegebied veroorzaakt ter plaatse geen koolstofemissies uit fossiele brandstoffen.
2. Het eerste lid geldt vanaf de bij omgevingsplan of omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit bepaalde datum, bedoeld in artikel 5.131b, eerste lid, onder b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Artikel 3.87a2 (uitzonderingen noodstroomvoorziening)

Artikel 3.87a1 is niet van toepassing op de voorzieningen voor het ter plaatse opwekken van elektriciteit ten tijde van een ongewoon voorval.

E

Artikel 3.87aa wordt vernummerd tot artikel 3.87a3.

F

Na artikel 4.248 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4.248a (systeemeisen warmtetransitiegebied)

In afwijking van artikel 4.248, eerste lid, voldoet een technisch bouwsysteem voor ruimteverwarming in een warmtetransitiegebied aan de waarde $\leq 0,7$.

G

In artikel 4.250 wordt 'de artikelen 4.248, derde lid, en 4.249' vervangen door 'de artikelen 4.248, derde lid, 4.248a en 4.249'.

H

Tabel 5.8 komt te luiden:

Tabel 5.8

gebruiksfunctie					leden van toepassing														
		constructie veiligheid	constructie veiligheid bij brand	hoogte afscheidin g	beperken van het ontstaan van een brandgevaarlij ke situatie	beperking van het ontwikkel en van brand en rook	beperkin g van uitbreidin g van brand	verdere beperkin g van uitbreidin g van brand en beperkin g van rook	bescherming tegen geluid van gebouwinstall aties	Lucht- versersin g	afvoer van rookgas en toevoer van verbrandingsluc ht	verblijfsgebie d en verblijfsruimt e	toiletruimte	badruimt e					
artikel	5.9	5.10	5.10 a	5.11	5.12	5.13	5.13a	5.14	5.15	5.16	5.17	5.18	5.19						
lid	1	2	*	1	2	*	1	2	*	1	2	3	*	*	*				
1	Woonfunctie																		
a	voor verhuur	1	2	*	1	–	*	1	–	*	1	2	3	*	*	*			
b	overige woonfunctie	1	2	*	–	–	*	1	–	*	1	2	3	*	*	*			
2	Bijeenkomstfunctie																		
a	voor kinderopvang met bedgebied	1	2	*	–	–	*	1	–	*	1	2	3	–	–	–			
b	andere bijeenkomstfunctie	1	2	*	–	–	*	1	–	*	1	2	3	–	–	–			
3	Celfunctie	1	2	*	–	–	*	1	–	*	1	2	3	–	–	–			
4	Gezondheidszorgfunctie																		
a	met bedgebied	1	2	*	–	–	*	1	–	*	1	2	3	–	–	–			
	andere gezondheidszorgfuncti e	1	2	*	–	–	*	1	–	*	1	2	3	–	–	–			
5	Industriefunctie																		
a	lichte industriefunctie voor het houden van dieren	1	2	*	–	–	*	1	2	*	1	2	3	–	–	–			
b	andere industriefunctie	1	2	*	–	–	*	1	–	*	1	2	3	–	–	–			
6	Kantoorfunctie	1	2	*	–	–	*	1	–	*	1	2	3	–	–	–			
7	Logiesfunctie	1	2	*	–	–	*	1	–	*	1	2	3	–	–	–			
8	Onderwijsfunctie	1	2	*	–	–	*	1	–	*	1	2	3	–	–	–			
9	Sportfunctie	1	2	*	–	–	*	1	–	*	1	2	3	–	–	–			
10	Winkelfunctie	1	2	*	–	–	*	1	–	*	1	2	3	–	–	–			
11	Overige gebruiksfunctie																		
a	voor het personenvervoer	1	2	*	–	–	*	1	–	*	1	2	3	–	–	–			
b	andere overige gebruiksfunctie	1	2	–	–	–	*	1	–	*	1	2	3	–	–	–			
12	Bouwwerk geen gebouw zijnde																		
a	wegtunnel met een tunnellenlengte van meer dan 250 m	1	2	*	–	–	*	1	–	*	–	–	–	–	–	–			
b	voor langzaam verkeer	1	2	*	–	2	*	1	–	*	–	–	–	–	–	–			
c	andere bouwwerk geen gebouw zijnde	1	2	*	–	–	*	1	–	–	–	–	–	–	–	–			

gebruiksfunctie				leden van toepassing					
	energiezuinigheid		energiezuinigheid	vluchten bij brand	technische bouwsystemen	verslaglegging	onverwarmde en ongekoolde verblijfsruimte	oplaadpunt en leidingdoorvoeren	oplaadpunten elektrische voertuigen
artikel	5.20		5.21.0a	5.2	5.21	5.21a	5.21b	5.21c	5.21d

	energiezuinigheid	Technische bouwsystemen warmtetransitiegebied	vlucht en bij brand	technische bouwsystemen	verslaglegging	onverwarmde en ongekoelde verblijfsruimte	0a oplaadpunten en leidingdoo rvoeren																								
							oplaadpunten elektrische voertuigen																								
							artikel	5.20					5.21.0a		5.20a	5.21		5.21a			5.21 b		5.21c		5.21d						
			lid	1	2	3	4	5		6	7		8	*	*	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	*			
	a		voor verhuur			1	2	3	4	5	6	7	8	*	*	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-			
	b		overige woonfunctie			1	2	3	4	5	6	7	8	*	*	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-			
	a		voor kinderopvang met bedgebied			1	2	-	4	5	6	7	8	*	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-			
	b		andere bijeenkomstfunctie			1	2	-	4	5	6	7	8	*	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-			
	a		met bedgebied			1	2	-	4	5	6	7	8	*	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-			
			andere gezondheidszorgfunctie			1	2	-	4	5	6	7	8	*	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-			
	a		lichte industriefunctie voor het houden van dieren			1	2	-	4	5	-	-	-	*	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-			
	b		andere industriefunctie			1	2	-	4	5	-	-	-	*	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-			
	a		voor het personenvervoer			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-			
	b		andere overige gebruiksfunctie			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	*			
1			Woonfunctie																												
	a		voor verhuur			1	2	3	4	5	6	7	8	*	*	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-			
	b		overige woonfunctie			1	2	3	4	5	6	7	8	*	*	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-			
2			Bijeenkomstfunctie																												
	a		voor kinderopvang met bedgebied			1	2	-	4	5	6	7	8	*	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-			
	b		andere bijeenkomstfunctie			1	2	-	4	5	6	7	8	*	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-			
3			Celfunctie			1	2	-	4	5	6	7	8				*	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-
4			Gezondheidszorgfunctie																												
	a		met bedgebied			1	2	-	4	5	6	7	8	*	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-			
			andere gezondheidszorgfunctie			1	2	-	4	5	6	7	8	*	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-			
5			Industriefunctie																												
	a		lichte industriefunctie voor het houden van dieren			1	2	-	4	5	-	-	-	*	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-			
	b		andere industriefunctie			1	2	-	4	5	-	-	-	*	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-			
6			Kantoorfunctie			1	2	-	4	5	6	7	8				*	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-
7			Logiesfunctie			1	2	-	4	5	6	7	8				*	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-
8			Onderwijsfunctie			1	2	-	4	5	6	7	8				*	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-
9			Sportfunctie			1	2	-	4	5	6	7	8				*	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-
10			Winkelfunctie			1	2	-	4	5	6	7	8				*	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-
11			Overige gebruiksfunctie																												
	a		voor het personenvervoer			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-			
	b		andere overige gebruiksfunctie			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	*			
12			Bouwwerk geen gebouw zijnde																												
	a		wegtunnel met een tunnelling van meer dan 250 m			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-	
	b		voor langzaam verkeer			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-	

c	andere bouwwe rk geen gebouw zijnde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	3	4	5	6	1	2	*	1	2	3	-
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

I

Na artikel 5.21 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5.21.0a (technische bouwsystemen warmtetransitiegebied)

In afwijking van artikel 5.21, eerste lid, voldoet een technisch bouwsysteem voor ruimteverwarming in een warmtetransitiegebied aan de waarde $\leq 0,7$.

J

In artikel 5.21a wordt 'artikel 5.21' vervangen door 'de artikelen 5.21 en 5.21.0a'.

K

In artikel 5.21b wordt 'de artikelen 5.21, derde en vierde lid, en 5.21a' vervangen door 'de artikelen 5.21, derde en vierde lid, 5.21.0a en 5.21a'.

L

In bijlage I, onder A, wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

warmtetransitiegebied: warmtetransitiegebied als bedoeld in bijlage I bij het Besluit kwaliteit leefomgeving.

ARTIKEL II (Besluit kwaliteit leefomgeving)

Het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 1.1a, tweede lid, wordt onder vervanging van ';' en' aan het slot van onderdeel a door een puntkomma en onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door ';' en', een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. artikel 6.12a van de Energiewet.

B

Aan hoofdstuk 4 wordt een afdeling toegevoegd, luidende:

AFDELING 4.5 WARMTEPROGRAMMA'S

Artikel 4.32 (warmteprogramma)

1. Een warmteprogramma als bedoeld in artikel 3.6, derde lid, van de wet bevat in ieder geval:

- a. een overzicht van de locaties waarvoor in het omgevingsplan een warmtetransitiegebied kan worden aangewezen, het aantal gebouwen die op die locaties aanwezig zijn en het aantal gebouwen waarin methaangas wordt gebruikt voor milieubelastende activiteiten die op die locaties worden verricht;
- b. een overzicht van de togedachte energie-infrastructuur ter vervanging van de aansluiting op methaangas voor de gebouwen per locatie als bedoeld onder a;
- c. het aantal gebouwen dat voorafgaand aan de aansluiting op de togedachte-energie-infrastructuur, bedoeld onder b, naar verwachting wordt geïsoleerd;
- d. een beschrijving de togedachte energie-infrastructuur, bedoeld onder b, in relatie tot het alternatief voor methaangas met de laagste totale nationale kosten;
- e. een beschrijving van de verwachte indicatieve warmtebehoefte van de gebouwen, bedoeld onder a en c, aan het begin en het einde van de periode, bedoeld in het derde lid; en
- f. een beschrijving van de uitvoering en de resultaten van het vorige warmteprogramma met een samenvatting van de onder a tot en met e genoemde elementen.

2. Het aantal gebouwen, bedoeld in het eerste lid, onder a en c, wordt uitgedrukt in woningequivalenten. Op het berekenen van deze woningequivalenten zijn de bij ministeriële regeling gestelde regels van toepassing.
3. Het warmteprogramma heeft betrekking op een periode van ten minste tien jaar, tot uiterlijk 31 december 2049.
4. Het eerste lid, onder f, geldt niet voor het eerste warmteprogramma.

C

Na paragraaf 5.1.5 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 5.1.5a Tegengaan van klimaatverandering

Artikel 5.131a (aanwijzing warmtetransitiegebied)

1. Een warmtetransitiegebied is de locatie die in een omgevingsplan kan worden aangewezen voor de verduurzaming van de warmtevoorziening van gebouwen, en voor zover op dezelfde locatie milieubelastende activiteiten worden verricht, de energievoorziening voor die milieubelastende activiteiten.
2. Als warmtetransitiegebied kunnen alleen locaties worden aangewezen voor zover die in het warmteprogramma zijn opgenomen als locaties waarbinnen het gebruik van methaangas als warmtevoorziening van gebouwen of energievoorziening van milieubelastende activiteiten op een bepaald moment wordt beëindigd.
3. In het omgevingsplan wordt de geometrische begrenzing van een warmtetransitiegebied vastgelegd.

Artikel 5.131b (warmtetransitie)

1. Voor zover in een omgevingsplan een warmtetransitiegebied is aangewezen, bepaalt het omgevingsplan voor die locatie:
 - a. welke energie-infrastructuur voor de verwarming, de warmwatervoorziening en het kooktoestel van gebouwen wordt gebruikt;
 - b. dat het gebruik van methaangas voor de warmtevoorziening van gebouwen en, voor zover op dezelfde locatie milieubelastende activiteiten worden verricht, de energievoorziening van milieubelastende activiteiten wordt beëindigd vanaf een bij dat omgevingsplan te bepalen datum;
 - c. dat een gebouw vanaf de bij dat omgevingsplan bepaalde datum:
 - 1°. is aangesloten op de energie-infrastructuur voor warmte; of
 - 2°. gebruikmaakt van de energie-infrastructuur voor elektriciteit; en
 - d. dat het gebruik van methaangas is beëindigd voor activiteiten die op het tijdstip van de wijziging van het omgevingsplan nog niet worden verricht, waarbij het verbod niet ziet op bestaande bouwwerken zonder woonfunctie waarvan de gebruiksfunctie naar een woonfunctie wordt gewijzigd.
2. Het omgevingsplan bepaalt dat binnen het warmtetransitiegebied een alternatieve energie-infrastructuur voor de verwarming, de warmwatervoorziening of het kooktoestel van een gebouw kan worden gebruikt dan de energie-infrastructuur, bedoeld in het eerste lid, waarbij het eerste lid, onder c, niet van toepassing is.
3. Het omgevingsplan bepaalt dat:
 - a. het gebruik van een alternatieve energie-infrastructuur voor de warmtevoorziening van gebouwen alleen is toegestaan als:
 - 1°. de eigenaar van dat gebouw binnen een daarbij te bepalen termijn het college van burgemeester en wethouders informeert over het voornemen om gebruik te maken van een alternatieve energie-infrastructuur; en
 - 2°. degene die voorzieningen heeft getroffen waardoor die alternatieve energie-infrastructuur gereed is voor gebruik binnen vier weken na het gereed zijn daarvan het college van burgemeester en wethouders informeert; en
 - b. de verplichtingen om het college van burgemeester en wethouders te informeren over het gebruik van een alternatieve energie-infrastructuur voor de warmtevoorziening van gebouwen, bedoeld onder a, niet gelden voor de eigenaar van een gebouw binnen het warmtetransitiegebied dat op het tijdstip van de wijziging van het omgevingsplan om een warmtetransitiegebied aan te wijzen geen gebruik maakte van methaangas.

Artikel 5.131c (warmtetransitie – datum beëindiging methaangas)

1. Bij het bepalen van de datum, bedoeld in artikel 5.131b, eerste lid, onder b, wordt een termijn van ten minste acht jaar gehanteerd vanaf het tijdstip van vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan.
2. In afwijking van het eerste lid kan een kortere termijn worden gehanteerd als:
 - a. een gebouw dat vanwege beoogde bouw- en sloopwerkzaamheden of ingrijpende renovatie in een eerdere wijziging van het omgevingsplan niet was aangewezen, en die werkzaamheden of renovatie niet doorgaan na de wijziging;
 - b. de wijziging van het omgevingsplan alleen ziet op het herstel van een kennelijke verschrijving bij de geometrische begrenzing van het warmtetransitiegebied;
 - c. een gebouw wordt aangewezen op verzoek van een gebouweigenaar;
 - d. het gaat om een gebouw dat is gelegen binnen een gebied voor vergevorderde warmtetransitieprojecten dat bij ministeriële regeling is aangewezen;
 - e. in gebouwen het gebruik van methaangas alleen wordt beëindigd voor de warmwatervoorziening of het kooktoestel;
 - f. de energie-infrastructuur voor methaangas vanwege technische redenen binnen een kortere termijn dan acht jaar moet worden vervangen; of
 - g. wijziging van het omgevingsplan vereist is op grond van artikel 5.131k.

Artikel 5.131d (aanwijzing warmtetransitiegebied - uitzonderingen)

Een locatie wordt in het omgevingsplan niet als warmtetransitiegebied aangewezen voor zover op die locaties activiteiten worden verricht:

- a. waarop de in artikel 16.5 van de Wet milieubeheer vervatte verboden betrekking hebben; of
- b. in het kader van het exploiteren van:
 - 1°. het transmissiesysteem voor gas, bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet;
 - 2°. een gasproductie-installatie behorend bij een gasvoorkomen;
 - 3°. een gasopslagsysteem als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet;
 - 4°. een LNG-systeem als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet; of
 - 5°. een installatie voor de omzetting van de kwaliteit van gas, bedoeld in artikel 3.65 van de Energiewet.

Artikel 5.131e (warmtetransitie – in acht nemen dat)

1. Bij de aanwijzing van een warmtetransitiegebied in het omgevingsplan wordt in acht genomen dat voor bewoners de verwachte kosten van de maatregelen gericht op de aansluiting van gebouwen met een woonfunctie en nevengebruiksfuncties daarvan op de aangewezen energie-infrastructuur, bedoeld in artikel 5.131b, eerste lid, onder a, niet uitstijgen boven de verwachte baten van die maatregelen.
2. Aan het eerste lid wordt voldaan als die verwachte kosten niet uitstijgen boven die verwachte baten voor ten minste 70% van de woonfuncties in die gebouwen in dat warmtetransitiegebied.

Artikel 5.131f (warmtetransitie – rekening houden met)

1. Bij de aanwijzing van een warmtetransitiegebied in het omgevingsplan wordt rekening gehouden met:
 - a. de verwachte gevolgen van de maatregelen gericht op de aansluiting van die gebouwen op de aangewezen energie-infrastructuur, bedoeld in artikel 5.131b, eerste lid, onder a, voor de maandelijkse woonlasten van de bewoners van de woningen in die gebouwen;
 - b. de mate waarin eigenaar-bewoners van gebouwen of gedeeltes van gebouwen met een woonfunctie en nevengebruiksfuncties daarvan toegang hebben tot de middelen om de investeringskosten te financieren van de maatregelen gericht op de aansluiting van die gebouwen op de aangewezen energie-infrastructuur, bedoeld in artikel 5.131b, eerste lid, onder a, en de gevolgen daarvan;
 - c. de verwachte betaalbaarheid van de maatregelen gericht op de aansluiting van gebouwen met een gebruiksfunctie niet zijnde een woonfunctie op de aangewezen energie-infrastructuur, bedoeld in artikel 5.131b, eerste lid, onder a;
 - d. de verwachte betaalbaarheid van de maatregelen gericht op de aansluiting van gebouwen met woonfunctie voor verhuur, op de aangewezen energie-infrastructuur, bedoeld in artikel 5.131b, eerste lid, onder a;

- e. de totale nationale kosten die de realisatie van de energie-infrastructuur, bedoeld in artikel 5.131b, eerste lid, onder a, met zich meebrengt; en
 - f. de gevolgen voor de aanleg en het beheer van de energie-infrastructuur door de netbeheerder voor elektriciteit, bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet, of de netbeheerder, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Warmtewet.
2. Bij de beoordeling van de gevolgen voor de maandelijkse woonlasten en de toegang tot middelen om investeringskosten te financieren, bedoeld in het eerste lid, aanhef, onder a en b, wordt rekening gehouden met kwetsbare afnemers als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet.

Artikel 5.131g (warmtetransitie – uitzonderingen beoordeling betaalbaarheid)

De artikelen 5.131e en 5.131f, eerste lid, aanhef en onder a tot en met d, en tweede lid zijn niet van toepassing op:

- a. een gebouw of gedeelte van een gebouw zonder aansluiting als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet op methaangas;
- b. een gebouw of een gedeelte van een gebouw waarvoor het aannemelijk is dat het ingrijpend wordt gerenoveerd of gesloopt voor het einde van de termijn, bedoeld in artikel 5.131c, eerste lid, waarop het gebruik van methaangas wordt beëindigd;
- c. locaties waar de aanwezige bouwwerken moeten worden gemoderniseerd of worden vervangen door gelijksoortige bebouwing als bedoeld in artikel 4.18 van de wet;
- d. locaties die zijn opgenomen in een wijziging van het omgevingsplan van ondergeschikte aard die niet leidt tot grotere nadelige gevolgen voor eigenaren of gebruikers van gebouwen; en
- e. locaties die zijn opgenomen in een wijziging van het omgevingsplan dat vereist is op grond van artikel 5.131k.

Artikel 5.131h (warmtetransitie – kosten en baten)

1. Voor eigenaren-bewoners zijn de verwachte kosten van de maatregelen, bedoeld in artikel 5.131e, de som van:
- a. de verwachte investeringskosten;
 - b. de verwachte onderhoudskosten;
 - c. de verwachte energie- en netbeheerkosten; en
 - d. de verwachte financieringskosten van de investeringsmaatregelen.
2. Voor huurders zijn de verwachte kosten van de maatregelen, bedoeld in artikel 5.131e, de som van:
- a. de verwachte energie- en netbeheerkosten, eventueel als onderdeel van de servicekosten; en
 - b. de verwachte aanpassing van de huurprijs als gevolg van die maatregelen.
3. Op de verwachte kosten, bedoeld in het eerste en tweede lid, worden de kosten die door een subsidie of andere overheidsbijdrage worden gedekt in mindering gebracht.
4. Voor eigenaar-bewoners zijn de verwachte baten, bedoeld in artikel 5.131e, de som van:
- a. de verwachte vermeden investeringskosten bij het gebruik van methaangas;
 - b. de verwachte vermeden onderhoudskosten bij het gebruik van methaangas; en
 - c. de verwachte vermeden energie- en netbeheerkosten bij het gebruik van methaangas.
5. Voor huurders bestaan de verwachte baten, bedoeld in artikel 5.131e, uit de verwachte vermeden energie- en netbeheerkosten bij het gebruik van methaangas, eventueel als onderdeel van de servicekosten.

Artikel 5.131i (warmtetransitie – verandering maandelijkse woonlasten)

1. Voor eigenaren-bewoners zijn de verwachte gevolgen van de maatregelen voor de maandelijkse woonlasten, bedoeld in artikel 5.131f, eerste lid, onder a, de som van:
- a. de verwachte verandering in maandelijkse energiekosten van de eigenaar-bewoner;
 - b. de verwachte verandering in maandelijkse onderhoudskosten van de eigenaar-bewoner; en
 - c. de verwachte verandering in maandelijkse financieringskosten voor de investeringsmaatregelen van de eigenaar-bewoner.
2. Voor huurders zijn de verwachte gevolgen van de maatregelen voor de maandelijkse woonlasten, bedoeld in artikel 5.131f, eerste lid, onder a, de som van:
- a. de verwachte verandering in maandelijkse energiekosten van de huurder, eventueel als onderdeel van de servicekosten; en
 - b. de verwachte verandering in maandelijkse huurprijs van de huurder.

Artikel 5.131j (warmtetransitie – berekenen van de betaalbaarheid)

1. De verwachte kosten en baten, bedoeld in artikel 5.131h, worden berekend over de levensduur van de investering. Op het bepalen van deze looptijd zijn de bij ministeriële regeling gestelde regels van toepassing.
2. Op het berekenen van de hoogte van de verwachte kosten en baten, bedoeld in artikel 5.131h, en de maandelijkse woonlasten, bedoeld in artikel 5.131i, zijn de bij ministeriële regeling gestelde regels van toepassing.

Artikel 5.131k (wijziging datum naar aanleiding van resultaat monitoring)

Als uit de monitoring, bedoeld in artikel 11.66a, blijkt dat de aanleg van de energie-infrastructuur, bedoeld in artikel 5.131b, eerste lid, onder a, of de aansluiting van gebouwen daarop voor een locatie binnen het aangewezen warmtetransitiegebied niet tijdig gerealiseerd kan zijn, wordt de datum waarop het gebruik van methaangas als energiebron wordt beëindigd, bedoeld in artikel 5.131b, eerste lid, onder b, gewijzigd.

D

Aan afdeling 11.4 worden twee artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 11.66a (monitoring warmtetransitie)

1. Door monitoring worden bewaakt:
 - a. de voortgang van de aansluiting van gebouwen op de aangewezen energie-infrastructuur, bedoeld in artikel 5.131b, eerste lid, onder a, of op de andere energie-infrastructuur, bedoeld in artikel 5.131b, tweede lid; en
 - b. de voortgang van de uitvoering van de aanleg of verzwaring van de aangewezen energie-infrastructuur, bedoeld in artikel 5.131b, eerste lid, onder c.
2. Het college van burgemeester en wethouders van een gemeente waar een warmtetransitiegebied is aangewezen, is belast met de uitvoering van de monitoring in die gemeente.

Artikel 11.66b (gegevensverzameling warmtetransitie)

Het college van burgemeester en wethouders van een gemeente waar een warmtetransitiegebied is aangewezen, verzamelt de volgende gegevens over de locaties gelegen in dat gebied:

- a. de aansluiting en voorgenomen aansluiting van gebouwen op de aangewezen energie-infrastructuur, bedoeld in artikel 5.131b, eerste lid, onder a;
- b. de afsluiting van gebouwen van de energie-infrastructuur voor methaangas;
- c. het voorgenomen gebruik en de gereedmelding voor gebruik van de alternatieve energie-infrastructuur, zoals aan hem verstrekt op grond van artikel 5.131b, tweede lid; en
- d. de voortgang van de uitvoering van de aanleg of verzwaring van de aangewezen energie-infrastructuur, bedoeld in artikel 5.131b, eerste lid, onder c.

Artikel 11.66c (verslag voortgang warmtetransitie)

Het college van burgemeester en wethouders stelt een verslag op over de resultaten van de monitoring, bedoeld in artikel 11.66a.

E

Aan afdeling 12.4 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 12.34 (aanwijzing warmtetransitiegebied transitievisie warmte)

1. Dit artikel is van toepassing op een omgevingsplan waarvan het ontwerp voor 1 januari 2032 ter inzage wordt gelegd.
2. In afwijking van artikel 5.131a, tweede lid, kunnen locaties als warmtetransitiegebied worden aangewezen voor zover zij in een document zijn opgenomen als locaties waarvoor een energie-infrastructuur is toegedacht ter vervanging van het gebruik van methaangas, als:
 - a. dat document op of na 28 juni 2019 door een bestuursorgaan van de gemeente is vastgesteld en openbaar gemaakt;
 - b. bij de voorbereiding van dat document burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken en bij de vaststelling is aangegeven wat de resultaten van die betrokkenheid zijn; en

c. dat document een beschrijving bevat van de verduurzaming van gebouwen met het oog op een lagere emissie van kooldioxide, die voor de periode tot en met 2030 in ieder geval omvat:

- 1°. een overzicht van het aantal gebouwen dat naar verwachting wordt geïsoleerd;
- 2°. een overzicht van het aantal gebouwen waarvoor naar verwachting het gebruik van methaangas als energiebron wordt beëindigd;
- 3°. een overzicht van het aantal gebouwen waarin naar verwachting een technisch bouwsysteem voor ruimteverwarming wordt gerealiseerd dat voldoet aan de waarde $\leq 0,7$;
- 4°. een overzicht van de toegedachte energie-infrastructuur voor de gebouwen, bedoeld onder 2°; en
- 5°. een beschrijving van welke toegedachte energie-infrastructuur, bedoeld onder 4°, de laagste kosten voor realisatie voor de maatschappij met zich meebrengt; en

d. dat document voor de inwerkingtreding van deze bepaling van kracht is of onmiddellijk na de inwerkingtreding van kracht wordt.

F

In bijlage I, onder A, worden in de alfabetische volgorde ingevoegd:

methaangas: gas als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet;

warmtetransitiegebied: warmtetransitiegebied als bedoeld in artikel 5.131a, eerste lid;

woonfunctie: woonfunctie als bedoeld in Bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;

woonfunctie voor verhuur: woonfunctie voor verhuur als bedoeld in Bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;.

ARTIKEL III (Omgevingsbesluit)

Het Omgevingsbesluit wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan afdeling 10.4 wordt een paragraaf toegevoegd, luidende:

§ 10.4.7 Warmteprogramma's

Artikel 10.19a1 (actualisatie, eerste vaststelling en operationaliteit maatregelen warmteprogramma)

1. Een warmteprogramma als bedoeld in artikel 3.6, derde lid, van de wet wordt ten minste elke vijf jaar geactualiseerd.
2. Het eerste warmteprogramma wordt vastgesteld uiterlijk op 31 december 2026.
3. Maatregelen in een warmteprogramma die zien op het beëindigen van het gebruik van methaangas als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet als energiebron zijn uiterlijk vijf jaar na de actualisatie of vaststelling van het warmteprogramma operationeel.

B

Aan paragraaf 10.8.8 worden drie artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 10.49e (gegevensverstrekking warmtetransitie)

1. Voor de voorbereiding van het vaststellen de wijziging van het omgevingsplan waarin een warmtetransitiegebied als bedoeld in artikel 5.131a, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt aangewezen en voor de monitoring van de uitvoering van de aanleg van de energie-infrastructuur, bedoeld in artikel 11.66a van dat besluit:
 - a. verstrekt de Dienst voor het Kadaster en de openbare registers op verzoek van het college van burgemeester en wethouders de naam en het adres van de eigenaar van een onroerende zaak of de gerechtigde tot een appartementsrecht, bedoeld in artikel 20.7a, onder a, van de wet; en
 - b. verstrekken netbeheerders en warmtebedrijven op verzoek van het college van burgemeester

en wethouders de gegevens over de aansluiting en toekomstige aansluiting, bedoeld in artikel 20.7a, onder b, van de wet.

2. Netbeheerders verstrekken de gegevens in afwijking van de geheimhoudingsplicht, bedoeld in artikel 3.77, eerste lid, van de Energiewet.

3. Als een natuurlijke persoon die handelt in de uitoefening van beroep of bedrijf of een rechtspersoon de eigenaar is van een gebouw in een warmtetransitiegebied als bedoeld in artikel 5.131a, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, verstrekt deze voor de monitoring van de voortgang van de aansluiting van gebouwen op de aangewezen energie-infrastructuur, bedoeld in artikel 11.66a van het Besluit kwaliteit leefomgeving, op verzoek van het college van burgemeester en wethouders gegevens over de aansluiting of voorgenomen aansluiting.

4. De gegevens worden verstrekt binnen vier weken na de dag waarop het verzoek is ontvangen, of, wanneer de gevraagde gegevens nog niet beschikbaar zijn, onverwijld nadat zij beschikbaar zijn gekomen.

Artikel 10.49f (gegevensverstrekking register ACM)

Het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad verstrekt binnen vier weken na inwerkingtreding van de aanwijzing van een warmtetransitiegebied als bedoeld in artikel 5.131a, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, aan de Autoriteit Consument en Markt gegevens over:

a. de aangewezen locaties waar het gebruik van methaangas als energiebron voor gebouwen wordt beëindigd en waar de taak van de netbeheerder op grond van artikel 3.42, vierde en vijfde lid, van die wet komt te vervallen; en

b. de vastgestelde data waarop het gebruik van methaan als energiebron voor gebouwen op de aangewezen locaties wordt beëindigd.

Artikel 10.49g (verstrekking en publicatie verslag monitoring warmtetransitie)

1. Het college van burgemeester en wethouders doet aan de gemeenteraad verslag van de resultaten van de monitoring, bedoeld in artikel 11.66a van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

2. Het verslag van de monitoring wordt voor eenieder elektronisch beschikbaar gesteld.

C

In bijlage I, onder A, wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

methaangas: gas als bedoeld in Bijlage I bij het Besluit kwaliteit leefomgeving;.

ARTIKEL V (inwerkingtreding)

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKEL VI (citeertitel)

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Nota van toelichting

I Algemeen.....	3
1. Inleiding.....	3
2. Hoofdpijnen van dit besluit.....	5
2.1. De wijkgerichte aanpak in vogelvlucht.....	6
2.1.1. Warmtetransitiegebied.....	6
2.1.2. Planproces.....	7
2.2. Warmteprogramma.....	8
2.2.1. Verplichtingen op grond van de wet.....	8
2.2.2. Vereisten.....	9
2.2.3. Uitvoeringsplicht.....	12
2.3. Wijzigen omgevingsplan.....	13
2.4. Verbod op fossiele brandstoffen in aangewezen wijken.....	13
2.4.1. Verduurzaming warmtenetten.....	14
2.4.2. Verduurzaming elektriciteit.....	14
2.4.3. Duurzame gassen.....	14
2.5. De aanwysbevoegdheid in relatie tot milieubelastende activiteiten.....	15
2.6. Landelijke uitzonderingen.....	17
2.7. Waarborgen bij het aanwijzen van een wijk.....	18
2.7.1. Aanwysbevoegdheid alleen voor wijken in een warmteprogramma.....	19
2.7.2. Keuzevrijheid.....	19
2.7.3. Beschikbaarheid van de alternatieve energie-infrastructuur.....	23
2.7.4. Totale nationale kosten.....	23
2.7.5. Betaalbaarheid voor huishoudens in de wijk	25
2.7.5.1. Instructieregels betaalbaarheid eindgebruikers.....	25
2.7.5.2. Uitgangspunten bij de instructieregels.....	26
2.7.5.3. Toetsregels.....	28
2.7.5.4. Rekenregels.....	30
2.7.6. Betaalbaarheid voor overige gebouwen in de wijk	31
2.7.7. Redelijke termijn.....	32
2.7.8. Register ACM.....	34
2.7.9. Vergewissen.....	35
2.7.9.1. Monitoring uitvoering.....	36
2.7.9.2. Zo nodig verzetten datum omgevingsplan.....	37
2.8. Gegevensverzameling bij Kadaster, warmtebedrijven en netbeheerders.....	38
3. Verhouding tot hoger recht.....	39
3.1. Recht op respect voor de woning (artikel 8 EVRM en artikel 7 Handvest).....	40
3.2. Richtlijn voor de Energieprestatie van Gebouwen.....	42
3.3. Europees systeem voor emissiehandel: het Emissions Trading System (ETS).....	42
3.4. Europese Vrij verkeer van goederen en diensten.....	43
4. Verhouding tot nationale regelgeving.....	45
4.1. Omgevingswet en onderliggende uitvoeringsregelgeving.....	45
4.2. Gaswet/Energiewet.....	46
4.3. Regeling CO ₂ -heffing industrie.....	46
4.4. Huurregelgeving en VvE's.....	47
4.5. Energiebesparingsplicht.....	48
5. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen).....	48
5.1. Regeldrukeffecten.....	48
5.2. Milieueffecten.....	49
6. Uitvoering.....	50
6.1. Doenvermogen.....	50
6.2. Ondersteuning gemeenten.....	53
6.2.1. Financieel en algemeen.....	53
6.2.2. Betaalbaarheid in de wijk.....	53
6.2.3. Milieueffectrapportage.....	55
6.2.4. Omgevingswet.....	55
6.3. Digitalisering van de regelgeving.....	56
7. Toezicht en handhaving.....	56
7.1 Toezicht en handhaving door gemeenten.....	56
7.2 Toezicht op gemeenten.....	58
8. Financiële gevolgen.....	58

9. Advies en consultatie.....	59
9.1. MKB-toets.....	59
9.2. Adviezen.....	59
9.2.1. Overlegplatform Bouwregelgeving.....	59
9.2.2. Adviescollege toetsing regeldruk.....	59
9.2.3. Autoriteit Persoonsgegevens.....	60
9.2.4. Raad voor de rechtspraak.....	61
9.2.5. Raad voor Rechtsbijstand.....	61
9.2.6. Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State.....	61
9.3. Consultatie.....	61
9.3.1. Consultatie instructieregels betaalbaarheid.....	65
9.4. Voorhang Tweede Kamer en Eerste Kamer.....	65
9.5. Technische notificatie.....	65
10. Overgangsrecht en inwerkingtreding.....	65
II Artikelsgewijze toelichting.....	67
Artikel I (wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving).....	67
Onderdeel A (paragraaf 3.4.1 Bbl).....	67
Onderdeel B (artikel 3.83, eerste lid, Bbl).....	67
Onderdeel C (tabel 3.83 Bbl).....	67
Onderdeel D (artikelen 3.87a1 en 3.87a2 Bbl).....	68
Onderdeel E (artikel 3.87a3 Bbl).....	69
Onderdelen F en I (artikelen 4.248a (nieuw) en 5.21.0a (nieuw) Bbl).....	69
Onderdelen G, H, J en K (artikelen 4.250, 5.21a, 5.21b en tabel 5.8 Bbl).....	69
Onderdeel L (bijlage I, onder A, Bbl).....	69
Artikel II (wijziging Besluit kwaliteit leefomgeving).....	70
Onderdeel A (artikel 1.1a Bkl).....	70
Onderdeel B (afdeling 4.5 (nieuw) Bkl).....	70
Onderdeel C (paragraaf 5.1.5a (nieuw) Bkl).....	70
Onderdeel D (artikelen 11.66a, 11.66b en 11.66c (nieuw) Bkl).....	81
Onderdeel E (artikel 12.34 (nieuw) Bkl).....	81
Onderdeel F (bijlage I, onder A, Bkl).....	83
Artikel III (wijziging Omgevingsbesluit).....	83
Onderdeel A (paragraaf 10.4.7 (nieuw) Ob).....	83
Onderdeel B (artikelen 10.49e, 10.49f en 10.49g (nieuw) Ob).....	84
Onderdeel C (bijlage I, onder A, Ob).....	85

I Algemeen

1. Inleiding

Het klimaat verandert. Het wordt steeds warmer op aarde. Het kabinet wil een welvarend land blijven én een schonere en gezondere wereld doorgeven aan onze kinderen en kleinkinderen. Daarbij is het belangrijk er minder afhankelijkheid is van andere landen voor de levering van energie en (kritieke) grondstoffen. In het regeerprogramma is daarom aangegeven dat het kabinet blijft investeren in de verduurzaming van woningen en gebouwen. Niet alleen om klimaat- en energiedoelen te halen, maar bovenal omdat het betere gebouwen oplevert waarin het prettig wonen, werken en leven is. Bovendien geeft het mensen en ondernemers meer grip op hun energierekening.

De energietransitie in de gebouwde omgeving is inmiddels in volle gang. Mede aangejaagd door de oorlog in Oekraïne en de hoge gasprijzen die daarop volgden, wordt er volop geïsoleerd, worden er warmtepompen geïnstalleerd en staat de thermostaat in veel woningen en gebouwen een graadje lager. Men doet dat veelal zelf omdat het een lagere energierekening oplevert. Investeren in verduurzamen loont. Dit weerspiegelt zich in de CO₂-reductie die in gang is gezet. In 2023 werd er nog zo'n 17 Mton CO₂ uitgestoten in de gebouwde omgeving, ten opzichte van 30 Mton in 2010.¹ Deze ontwikkeling moet worden vastgehouden. De energieprijzen zullen naar verwachting niet meer terugkeren naar het niveau van voor 2022 en de gaskraan in Groningen is inmiddels dicht. Daarbij onderstreept de huidige geopolitieke situatie het belang om onze afhankelijkheid van aardgas snel te verminderen, in het bijzonder als bescherming tegen de stijgende fossiele energieprijzen.

In de gebouwde omgeving wordt het overgrote deel van de gebouwen nu nog door middel van aardgas verwarmd. In lijn met de Klimaatwet^[1] dat de netto-uitstoot van broeikasgassen uiterlijk in 2050 tot nul wordt gereduceerd en de EBPD IV met als doel dat alle gebouwen in 2050 emissievrij zijn moeten alle woningen, scholen, winkels, kantoren en andere gebouwen in 2050 goed geïsoleerd zijn en vrij zijn van fossiele emissies. Dat betekent dat er dan geen aardgas meer gebruikt wordt om de woning te verwarmen. Er wordt energie opgewekt via zonnepanelen, en duurzame bronnen als groen gas, geo- en aquathermie worden gebruikt om te voorzien in de resterende energie- en warmtevraag. Dit betekent de duurzame transformatie van de energievoorziening van meer dan 7,5 miljoen woningen en 1 miljoen andere gebouwen tot 2050. Dit is een technische, financiële en bestuurlijke, maar bovenal een grote sociale opgave. Het gaat immers over mensen die wonen, werken en verblijven in al die gebouwen.

De transitie in de gebouwde omgeving loopt langs twee fundamentele sporen. Allereerst is er een individueel spoor, waar in beginsel wordt aangesloten bij de natuurlijke momenten voor gebouweigenaren om iets aan hun gebouw te doen: een verhuizing, een verbouwing of de vervanging van installaties. Daarnaast is er een collectief spoor, waar onder regie van de gemeente een wijk stapsgewijs of in één keer vergaand wordt verduurzaamd, en waar nodig breder sociale en fysieke opgaven worden aangepakt zoals netcongestie. In de meeste gevallen wordt ook de energie-infrastructuur in de wijk vernieuwd, bijvoorbeeld bij de aanleg van een warmtenet of verzwaring van het elektriciteitsnet, om de wijk klaar te maken voor de toekomst. Een wijkgerichte aanpak levert bovenal in veel situaties voordelen op, door onder andere efficiëntie en opschaling². Daarbij wordt er bij een collectieve overstap op een andere infrastructuur geen dubbele infrastructuur in stand gehouden voor enkele achterblijvers. In de wijkaanpak stapt immers de overgrote meerderheid van de gebouweigenaren over op het duurzame alternatief. Indien 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 ondergrond. Een verdere daling in de CO₂-uitstoot is tot slot niet realistisch als alleen ingezet wordt op (vrijwillige) isolatie en de overstap naar een (elektrische) warmtepomp. Het elektriciteitsnet loopt immers steeds

¹ Klimaat- en Energieverkenning 2024, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag (2024).

^[1] Stb. 2023, 271.

² Netbeheer Nederland (2021) Volledig uitgevoerde wijkaanpak: Verkennende analyse.

verder vol, met alle gevolgen van dien. Bedrijven en nieuwbouwwijken kunnen niet meer worden aangesloten. Daarbij zijn alle duurzame bronnen – waaronder restwarmte en geo- en aquathermie – nodig om te kunnen voorzien in de toekomstige warmtebehoefte. Zo is bijvoorbeeld ook de betrokkenheid van waterschappen van belang als mogelijke bron van restwarmte, maar ook om de waterkwaliteit- en veiligheid te borgen

Door wijk voor wijk aan de slag te gaan, kunnen gemeenten samen met bewoners en gebouweigenaren een zorgvuldig proces doorlopen, waarin een afweging wordt gemaakt over wat per wijk het beste warmtealternatief is en wanneer woningen en gebouwen niet langer met aardgas worden verwarmd. Wat die beste oplossing is, zal namelijk per wijk verschillen. Er is niet één alternatief voor aardgas. Een wijkgerichte aanpak levert bovenal in veel situaties voordelen op, door onder andere efficiëntie en opschaling.³ Daarbij wordt er bij een collectieve overstap op een andere infrastructuur geen dubbele infrastructuur in stand gehouden voor enkele achterblijvers. In de wijkaanpak stapt immers de overgrote meerderheid van de gebouweigenaren over op het duurzame alternatief. Als 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 tot inefficiënt ruimtegebruik in de ondergrond. Veel belanghebbenden zijn hierbij betrokken: gemeenten, bewoners, andere eindgebruikers zoals het mkb en maatschappelijke organisaties, gebouweigenaren zoals verhuurders, provincies, netbeheerders, waterschappen en andere partijen hebben allemaal een belangrijke rol bij de energietransitie in de gebouwde omgeving.

Via de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (hierna: Wgiw) zijn in de Omgevingswet grondslagen opgenomen met als doel gemeenten bevoegdheden te geven om deze wijkgerichte verduurzaming tot uitvoering te brengen. De kern van de Wgiw vormt de zogenoemde aanwijsbevoegdheid. De aanwijsbevoegdheid houdt in dat een gemeente binnen haar grondgebied bepaalde wijken kan aanwijzen die overgaan op een duurzame energievoorziening ter vervanging van het aardgas. Voor die wijken bepaalt de gemeenteraad in het omgevingsplan dat er op een bepaald moment niet langer gebruik mag worden gemaakt van aardgas en dat op dat moment het transport van aardgas (door de netbeheerder) wordt beëindigd. In plaats daarvan komt in die aangewezen wijk een alternatieve energie-infrastructuur met duurzame energie beschikbaar. Hierdoor ontstaat duidelijkheid en handelingsperspectief voor betrokken partijen (overheid, burgers, bedrijven) in die wijk. Beide worden nu vaak gemist, waardoor niemand goed weet waar en wanneer zij tot actie kunnen overgaan en hoe zich voor te bereiden op die overgang naar het duurzame alternatief. De aanwijsbevoegdheid op grond van de Wgiw dwingt niemand stappen te zetten die niet betaalbaar en vanuit maatschappelijk perspectief niet wenselijk zijn. Maar ligt er zo'n goede aanpak, met een aantrekkelijk aanbod voor bewoners en voldoende tijd voor de uitvoering, dan moet die aanpak niet geblokkeerd kunnen worden door enkele achterblijvers. De aanwijsbevoegdheid is daarmee een sluitstuk in het proces naar een duurzame energievoorziening.

Met dit besluit is het proces in de wijkgerichte aanpak en de aanwijsbevoegdheid nader uitgewerkt. Zo regelt dit besluit de vereisten aan een warmteprogramma onder de Omgevingswet. Het warmteprogramma is het beleidsdocument over de verduurzaming van de gebouwde omgeving, dat het college van burgemeester en wethouders periodiek vaststelt (zie paragraaf 2.2). In het Klimaatakkoord is de term transitievisie warmte gebruikt voor dit beleidsdocument dat met de Wgiw is verankerd als warmteprogramma onder de Omgevingswet. Voor de al vastgestelde transitievisies warmte is in dit besluit een overgangsbepaling opgenomen (zie paragraaf 10). Daarnaast zijn er instructieregels opgenomen voor het wijzigen van het omgevingsplan als de aanwijsbevoegdheid wordt ingezet (zie paragraaf 2.3). Verder regelt dit besluit dat in een gebied waar de gemeenteraad de aanwijsbevoegdheid inzet, ook geen gebruik mag worden gemaakt van andere fossiele brandstoffen dan aardgas voor de voorziening van het afnemen en gebruiken van energie voor bouwwerken (zie paragraaf 2.4). Daarnaast is er aandacht besteed aan de milieubelastende activiteiten in de wijk in relatie tot de aanwijsbevoegdheid (zie paragraaf 2.5). Bovendien regelt dit besluit voor welke gebouwen of locaties landelijk geldt dat deze geen onderdeel uitmaken van de wijkgerichte aanpak. (zie paragraaf 2.6). In dit besluit is ook een deel van de waarborgen behorend bij de aanwijsbevoegdheid juridisch verankerd (zie paragraaf 2.7).

³ Netbeheer Nederland (2021) Volledig uitgevoerde wijkaanpak: Verkennende analyse.

Voor sommige van bovengenoemde waarborgen is het verwerken van gegevens, waaronder persoonsgegevens, noodzakelijk. De grondslag voor het verwerken van gegevens is opgenomen in de Omgevingswet via de Wgiw. In dit besluit is dit nader uitgewerkt (zie paragraaf 2.8).

2. Hoofdlijnen van dit besluit

Het besluit wijzigt drie van de vier AMvB's onder de Omgevingswet, te weten het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Omgevingsbesluit. Dit besluit en de Wgiw faciliteren en ondersteunen de regierol van gemeenten in de wijkgerichte verduurzamingsaanpak in de gebouwde omgeving. Doel van dit besluit (en de Wgiw) is het verduurzamen van de warmtevoorziening in bestaande gebouwen en op die manier bijdragen aan de reductie van de broeikasgasemissies. Vrijwillige verduurzaming van de energievoorziening van bestaande gebouwen blijkt op dit moment niet toereikend omdat men aan het gasnet aangesloten kan blijven. Het gasnet moet dan in stand worden gehouden voor een kleine groep achterblijvers. Dit gaat samen met hoge maatschappelijke kosten. Het is noodzakelijk om de wijkgerichte verduurzamingsaanpak met een wettelijke bevoegdheid te verankeren om zo de benodigde warmtetransitie te kunnen realiseren op een kosteneffectieve manier.⁴ Met dit besluit (en de Wgiw) kunnen gemeenten hieraan sturing geven.

Het gaat hier nadrukkelijk om een bevoegdheid voor het verduurzamen en aardgasvrij maken van bestaande woonwijken. Aardgasvrije nieuwbouw – en uitzonderingen daarop – zijn geregeld via de Wet van 9 april 2018 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (voortgang energietransitie)⁵.

2.1. De wijkgerichte aanpak in vogelvlucht

Deze paragraaf bevat een korte beschrijving van de wijkgerichte verduurzaming van de gebouwde omgeving. Een uitgebreidere beschrijving van de wijkgerichte aanpak staat in paragraaf 2.3 en 2.4 van de memorie van toelichting bij de Wgiw.⁶

Door wijk voor wijk aan de slag te gaan, kunnen gemeenten samen met bewoners en gebouweigenaren een zorgvuldig proces doorlopen waarin een afweging wordt gemaakt over wat per wijk het beste warmtealternatief is en wanneer woningen en gebouwen niet langer met aardgas worden verwarmd. Per wijk kan de oplossing verschillen, afhankelijk van de staat van de woningen, de wensen van bewoners, de beschikbaarheid van duurzame bronnen en de andere kenmerken van de wijk. De inzet van de gebiedsgerichte aanpak is dat bewoners, gebouweigenaren en VvE's weten wat er in hun wijk staat te gebeuren en wat ze zelf kunnen verbeteren aan hun woning of gebouw en dat ze daarbij zoveel als mogelijk worden ontzorgd. De gemeente doorloopt hiervoor een zorgvuldig proces, waarin het warmteprogramma, veelal het uitvoeringsplan en het omgevingsplan noodzakelijke stappen zijn om bewoners en andere gebouweigenaren en -gebruikers alternatieve duurzame warmteopties te kunnen aanbieden om uiteindelijk aardgas te kunnen uifaseren.

2.1.1. Warmtetransitiegebied

Er wordt gesproken over de wijkgerichte aanpak. Het staat gemeenten echter vrij om het schaalniveau te kiezen van de gebieden in het warmteprogramma (en het uitvoeringsplan) en de wijziging van het omgevingsplan: wijken, buurten, dorpen of kernen. Of een deel van een wijk, buurt, dorp of kern. Het staat de gemeente ook vrij om zelf de grenzen te bepalen van het gebied waarop het plan betrekking heeft. Deze grenzen zullen samenhangen met het duurzame warmtealternatief waarvoor de gemeente kiest en de schaalgrootte die daarbij passend is. Daarbij is de aard en het gebruik van de bebouwing en de mogelijkheden voor een alternatieve energie-infrastructuur met name bepalend voor het aanwijzen van die grenzen. Voor wijken met oudere

⁴ Zie de Kamerbrief van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 7 juni 2022 over de Verduurzaming kosteneffectiviteit en keuzevrijheid in de energietransitie in de gebouwde omgeving, Kamerstukken II 2021/22, 32813, nr. 1050.

⁵ Stb. 2018, nr. 109.

⁶ Kamerstukken 2022/23, 36387, nr. 3, p. 8-13.

bebouwing en monumenten zal bijvoorbeeld in de meeste gevallen een andere alternatieve energie-infrastructuur worden gekozen dan voor een recent gebouwde wijk.

Als de gemeenteraad de aanwijsbevoegdheid wil inzetten, doet zij dat door in het omgevingsplan een warmtetransitiegebied aan te wijzen. Het warmtetransitiegebied is het gebied dat wordt aangewezen om over te stappen op een duurzame energievoorziening. Hiermee wordt dus de wijk, buurt of straat bedoeld die van het aardgas afgaat. Een warmtetransitiegebied kan uit één of meerdere locaties bestaan. De locatie betreft de ruimtelijke dimensie of ruimtelijke afbakening van een regel of een objecttype die in de regel beschreven wordt. Een gemeente kan in het omgevingsplan alleen een warmtetransitiegebied aanwijzen wanneer dit gebied ook is opgenomen in het warmteprogramma. Daarnaast zijn er verschillende instructieregels van toepassing op het wijzigen van het omgevingsplan om een warmtetransitiegebied aan te wijzen (zie paragraaf 2.3).

2.1.2. Planproces

Het warmteprogramma is de eerste schakel in de stappen binnen de wijkgerichte aanpak. Programma's vervullen voor het bereiken van doelstellingen voor de fysieke leefomgeving een belangrijke rol. In programma's wordt het beleid van bestuursorganen, zoals gemeenten, voor onderdelen van de fysieke leefomgeving uitgewerkt. Programma's van gemeenten worden vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. In het Klimaatakkoord is gesproken over de transitievisie warmte. De transitievisie warmte is met de Wgiw komen te gelden als een verplicht programma onder de Omgevingswet, genaamd het warmteprogramma.⁷ In het warmteprogramma neemt het college van burgemeester en wethouders de plannen op voor tenminste de komende tien jaar met betrekking tot de verduurzaming van wijken. Met dit besluit zijn via instructieregels eisen gesteld aan het warmteprogramma, die worden beschreven in paragraaf 2.2.2.

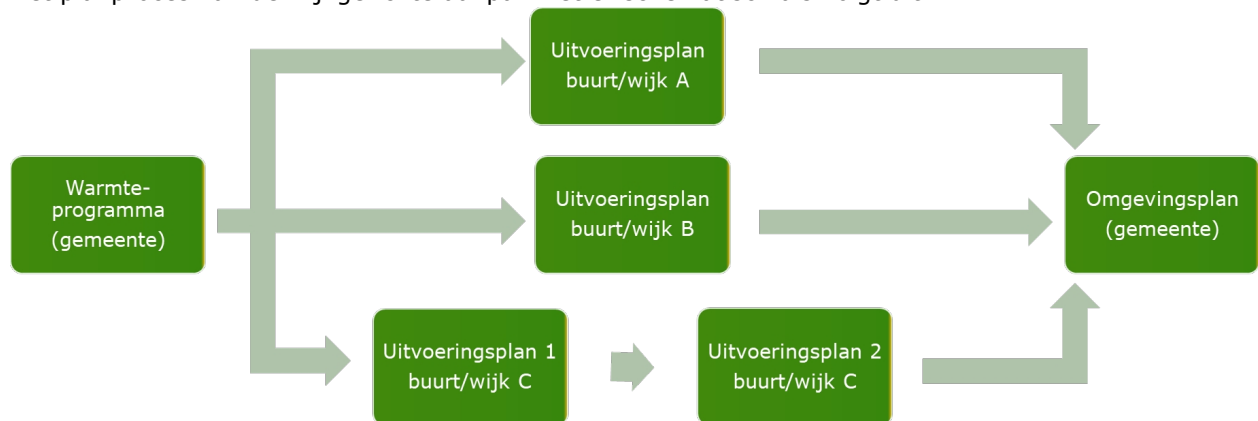
Het warmteprogramma kan worden geconcretiseerd in een uitvoeringsplan voor een wijk. Het uitvoeringsplan kan een belangrijke onderbouwing vormen voor de wijziging van het omgevingsplan ten behoeve van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving. Een uitvoeringsplan is geen verplicht programma onder de Omgevingswet. Het uitvoeringsplan kan, net als het warmteprogramma, wel worden vormgegeven als een programma als bedoeld in de Omgevingswet. Over het omgevingsplan worden met dit besluit op rijksniveau instructieregels gesteld. Het is daarom niet nodig om op dit niveau ook instructieregels te stellen over het uitvoeringsplan wettelijk te verankeren als een programma onder de Omgevingswet. Wel kunnen gemeenten hun bevoegdheid benutten om het uitvoeringsplan als een vrijwillig programma vast te stellen. Dit laatste ligt voor de hand in situaties waar acties nodig zijn van diverse partijen, zoals gebouweigenaren en netbeheerders. In het programma is dan opgenomen welke acties nodig zijn en welke planning daarbij hoort. Het programma kan bovendien als basis dienen voor afspraken met de actiehouders. Naar verwachting vloeien er meerdere uitvoeringsplannen voort uit een warmteprogramma. Het uitvoeringsplan, of een soortgelijke onderbouwing, beschrijft welke alternatieve energievoorziening er in de wijk gekozen wordt en wanneer de wijk (op termijn) van het aardgas gaat. Om een woning of gebouw behaaglijk te kunnen verwarmen met een duurzaam warmtealternatief, is een bepaald isolatieniveau nodig. Het benodigde isolatieniveau, of de daaruit volgende maximale warmtebehoefte, hangt samen met de keuze voor het alternatief voor aardgas. Het is daarom van belang dat het college van burgemeester en wethouders in het uitvoeringsplan ook duidelijk maakt welke maximale warmtebehoefte of welk minimale isolatieniveau nodig is om over te kunnen stappen op het alternatief. Op die manier weten bewoners naar welk niveau ze toe kunnen werken om in de toekomst op het alternatief over te kunnen stappen.

De derde stap is de wijziging van het omgevingsplan. Elke gemeente heeft vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet één omgevingsplan voor het hele grondgebied, dat lokale algemene regels bevat voor de fysieke leefomgeving. Deze algemene regels zijn algemeen verbindende voorschriften die bindend zijn voor eenieder. De werking van regels in een omgevingsplan is in veel gevallen gebonden aan locaties. Met het inzetten van de

⁷ Voor een toelichting op de regels over het warmteprogramma zie paragraaf 3.2.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wgiw, Kamerstukken 2022/23, 36387, nr. 3, p. 30-32.

aanwijsbevoegdheid zal het omgevingsplan moeten worden gewijzigd, waarbij een gebied wordt aangewezen als warmtetransitiegebied en het omgevingsplan regels bevat voor het verduurzamen van dat gebied. Een warmtetransitiegebied bestaat uit één of meerdere locaties (zie paragraaf 2.1.1). Deze regels in het omgevingsplan zijn bindend voor onder meer bewoners, eigenaren van woningen en utiliteitsgebouwen, bedrijven en andere instellingen in het aangewezen gebied. Als de gemeenteraad gebruikmaakt van de aanwijsbevoegdheid, staat in het omgevingsplan in ieder geval de gekozen alternatieve energie-infrastructuur voor aardgas voor de aangewezen gebied en de datum waarop het transport van aardgas wordt beëindigd. Ook gaat dan automatisch de regel uit het Bbl gelden ten aanzien van het (niet) gebruiken van fossiele brandstoffen.

Het planproces van de wijkgerichte aanpak ziet er schematisch als volgt uit:



2.2. Warmteprogramma

Het warmteprogramma is de eerste stap in het planproces. Er is afgesproken dat gemeenten uiterlijk eind 2021 een transitievisie warmte vaststellen en deze vervolgens elke vijf jaar actualiseren. In de Wgiw is geregeld dat de transitievisie warmte zal komen te gelden als een verplicht programma onder de Omgevingswet, genaamd het warmteprogramma.⁸

2.2.1. Verplichtingen op grond van de wet

Op grond van artikel 3.6, derde lid, van de Omgevingswet, dat met het amendement-Flach⁹ is aangevuld, moet het college van burgemeester en wethouders een warmteprogramma vaststellen dat gericht moet zijn op een doelmatige en voor eigenaren en gebruikers haalbare en betaalbare verduurzaming van de warmtevoorziening van gebouwen. Het is volgens de toelichting op het amendement van belang dat huishoudens handelingsperspectief houden en dat alle huishoudens, waaronder de meest kwetsbare, worden meegenomen. Daarnaast moeten gemeenten zich, aldus die toelichting, ervan vergewissen dat in de toekomst geen sprake zal zijn van netcongestie en dat rekening gehouden wordt met eventueel noodzakelijke netverzwaring.

Onder doelmatigheid kan worden verstaan het met zo weinig mogelijke (financiële) middelen/inzet een bepaald doel bereiken. Door het verplichten van het warmteprogramma moet elke gemeente voor haar grondgebied richting geven aan het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Op die manier moet het college van burgemeester en wethouders inzichtelijk maken welk warmtealternatief is toegedacht voor de betreffende wijken. Omdat wijken verschillende type bebouwing kunnen bevatten, kunnen er afhankelijk van het type bebouwing verschillende oplossingen mogelijk zijn. Het bepalen van de combinatie van maatregelen (waaronder isolatie en aanpassing van het verwarmingssysteem of andere maatregelen in de woning) draagt eraan bij dat voor de verduurzaming doelmatige keuzes worden gemaakt. Enerzijds wordt er aandacht besteed aan de doelmatigheid, doordat gemeenten in ieder geval de optie met de laagste nationale kosten mee moeten nemen en vanuit dat perspectief de gekozen oplossing doelmatig zal zijn ten opzichte

⁸ Artikel II, onderdeel B, van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie.

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36387, nr. 16.

van andere wijken en alternatieven die aangewezen hadden kunnen worden (zie hierover verder paragraaf 2.7.4 van deze nota van toelichting). Anderzijds moeten de investeringskosten van de maatregelen die genomen moeten worden door de gebouweigenaren en -gebruikers in verhouding staan tot het resultaat. Als de verschillende maatregelen, zoals het verder isoleren van het gebouw en het aanpassen van het warmteafgiftesysteem voor het type bebouwing in de wijk, niet in verhouding staan tot de behaalde energiebesparing van het resultaat, zal het in de rede liggen dat het college van burgemeester en wethouders kiest voor een alternatief waarvoor minder isolatie of andere aanpassingen nodig zijn of voor een andere fasering van de wijkgerichte verduurzamingsaanpak. Afhankelijk van de wijk, zal het college hier een andere afweging in kunnen maken. Bovendien geeft het warmteprogramma bewoners en gebouweigenaren en -gebruikers handelingsperspectief doordat zij weten in welke periode de overstap naar een duurzaam alternatief voor aardgas naar verwachting zal plaatsvinden en welke stappen zij in de tussentijd 'spijt-vrij' kunnen nemen. Op basis van het warmteprogramma kunnen zij besluiten om bepaalde investeringen in hun woning of gebouw al dan niet te doen, zoals de aanschaf van een hybride warmtepomp of isolatie van de gebouwschil. Dit draagt bij aan een doelmatige verduurzaming van de warmtevoorziening van gebouwen.

Voor de haalbaarheid is het van belang dat de energie-infrastructuur tijdig op orde is. De regels voor de uitrol van warmtenetten zijn opgenomen in het voorstel voor de Wet collectieve warmte (hierna: Wcw). Zoals toegelicht in de memorie van toelichting bij de Wgiw¹⁰ zijn de Wgiw en de Wcw beide belangrijke bouwstenen voor de wijkgerichte aanpak en onderdeel van een stapsgewijze aanpassing van de relevante regelgeving. Met dit ontwerpbesluit is het Bgiw na de indiening en behandeling van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte in voorhang gebracht, zodat de uitwerking van de Amvb in samenhang met de Wcw kan worden gezien ¹¹.

Het warmteprogramma geeft ook de netbeheerder van het elektriciteitsnet een (indicatief) beeld van in welke wijken en op welk moment het gasnet buiten gebruik zal worden genomen en welk alternatief of alternatieven er zijn toegedacht. Hierdoor krijgen de netbeheerders beter inzicht in de mogelijke impact op de elektriciteitsnetten in die wijken. Dit schetst een beeld over wat dit kan betekenen voor netcongestie en eventuele noodzakelijke verzwaring. Hierdoor wordt duidelijk wat de komende tijd van netbeheerders, maar ook andere uitvoerders, verwacht wordt en of dit wel uitvoerbaar en haalbaar is. Bij de wijziging van het omgevingsplan moet inzichtelijk zijn gemaakt wat de gevolgen van de maatregelen zijn voor de aanleg en het beheer van de energie-infrastructuur (zie hierover verder paragraaf 2.7.3). Het is vanzelfsprekend al bij het opstellen van het warmteprogramma van belang vooruit te kijken naar die gevolgen. De netbeheerder kan voor het opstellen van het warmteprogramma aangeven hoeveel aansluitingen hij (maximaal) kan verzwaren de komende periode zodat dit kan worden meegenomen in het warmteprogramma en de aanwijzing van het aantal wijken dat overstapt op een alternatief waar netverzwaring voor nodig is.

2.2.2. Instructieregels warmteprogramma

Dit besluit voegt instructieregels over de inhoud van het warmteprogramma toe aan het Bkl. Het college van burgemeester en wethouders benoemt in het warmteprogramma met welke wijken de gemeente de komende periode, van tenminste tien jaar, aan de slag gaat. Het kan daarbij zowel gaan om (de inzet van de gemeente op) isolatie als om de overstap op een duurzaam alternatief voor aardgas. Dit geeft de gemeente en de belanghebbenden een beeld van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en geeft hen handelingsperspectief.

De beschrijving in het warmteprogramma bestaat uit een terugblik en een vooruitblik. Het college van burgemeester en wethouders brengt in de vooruitblik in het warmteprogramma per wijk, waar in de komende periode aan de slag gaat, in ieder geval in beeld:

- Een overzicht van de gebouwen en milieubelastende activiteiten waarvoor in de desbetreffende periode naar verwachting de overstap naar een duurzaam alternatief zal worden gerealiseerd

en waarvoor mogelijk een warmtetransitiegebied wordt aangewezen. Het is van belang goed te bekijken welke wijken in het warmteprogramma worden geselecteerd waarvan het gebruik van methaangas wordt beëindigd, want slechts die wijken mogen worden aangewezen in het omgevingsplan (zie verder paragraaf 2.7.1 van deze toelichting). Gemeenten zijn niet verplicht de aanwijsbevoegdheid in te zetten en daarmee om een warmtetransitiegebied aan te wijzen in het warmteprogramma. Om aan de eisen van het warmteprogramma te voldoen, moet dit wel duidelijk worden uit het warmteprogramma door het expliciet te benoemen.

- De duurzame alternatieven voor aardgas die het college overweegt in de wijken die zij voornemens zijn om over te laten stappen op een alternatieve energievoorziening en aan te wijzen als warmtetransitiegebied in het omgevingsplan. Dit geeft bewoners, gebouweigenaren en andere partijen een beeld welke duurzame alternatieven in de volgende fase nader zullen worden uitgewerkt. Bovendien kan zo vraag en aanbod van verschillende energiebronnen (regionaal) op elkaar worden afgestemd. Daarnaast geeft het, zoals beschreven in de vorige paragraaf, netbeheerders een eerste beeld van de mogelijk te verwachten netaanpassing. Voor netbeheerders is dit inzicht een randvoorwaarde om investeringen en werkzaamheden te kunnen plannen.
- Het aantal gebouwen dat naar verwachting zal worden geïsoleerd voorafgaand aan de overstap naar een duurzame warmtevoorziening. Het college geeft hierbij een inschatting (indicatie) van de warmtebehoefte of het benodigde isolatieniveau. Als het college van burgemeester en wethouders in het warmteprogramma voor een specifieke wijk nog niet inzet op een alternatieve energie-infrastructuur voor aardgas omdat er nog geen eindbeeld is voor de betreffende wijk, kan ervoor gekozen worden om voor de warmtebehoefte bij de Standaard voor woningisolatie aan te sluiten.¹² Deze standaard geeft de warmtebehoefte van de woning aan, uitgedrukt in de hoeveelheid kWh per m² gebruiksoppervlak per jaar, die nodig is om de woning te verwarmen bij het in de Standaard gegeven isolatieniveau. Bij het bepalen van de hoogte van de standaard is een niveau gekozen dat als toekomstvast kan worden beschouwd, in die zin dat de betreffende woning later, bij aansluiting op duurzame bronnen met een lagere temperatuurwarmte, op dat moment niet extra geïsoleerd hoeft te worden en ingrijpende aanpassing van de warmteafgiftesystemen zoveel als mogelijk wordt voorkomen.
- En tot slot, welk van de overwogen duurzame warmtealternatieven de laagste totale nationale kosten heeft voor de realisatie van de toegedachte energie-infrastructuur (zie ook paragrafen 2.7.4 en 6.2.2). Hierbij worden in ieder geval ook de eventuele kosten voor de isolatie en andere benodigde verduurzamingsmaatregelen meegenomen. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat een gemeente in het uitvoeringsplan expliciet motiveert wanneer wordt gekozen voor een andere optie dan het alternatief met de laagste totale nationale kosten. Dat gebeurt dus nog niet in het warmteprogramma, maar dat kan wel.

In het warmteprogramma blikt het college ook terug op de realisatie in de wijken die in eerdere warmteprogramma's zijn opgenomen, met uitzondering van het eerste warmteprogramma. Voor die wijken brengt het college per wijk in ieder geval in beeld:

- het aantal gebouwen waarvoor in de afgelopen periode de overstap naar een duurzaam alternatief is gerealiseerd;
- het aantal gebouwen waarvoor de overstap naar een duurzaam alternatief nog wordt gerealiseerd; en
- het aantal gebouwen dat naar verwachting is geïsoleerd en/of nog wordt geïsoleerd.¹³

Het aantal gebouwen wordt uitgedrukt in woningequivalenten. Een woning is gelijk aan een woningequivalent. Voor het rekenen met utiliteitsbouw wordt een woningequivalent gelijkgesteld aan 130 m² oppervlakte. Het omrekenen¹⁴ van het totaaloppervlak utiliteitsbouw naar woningequivalenten gaat dus als volgt: $\text{Totaaloppervlak utiliteitsbouw} / 130 = Q$

¹² Zie de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 maart 2021 over de Isolatiestandaard en Streefwaardes voor woningen, Kamerstukken II 2020/21, 30196, nr. 749.

¹³ Voor zover de gemeente hier inzicht in heeft. Bijvoorbeeld onder regie van gemeenten door middel van een gezamenlijke inkoopactie of een gemeentelijke subsidie.

¹⁴ Voor het omrekenen van woningequivalenten wordt aangesloten bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL (2020) Startanalyse aardgasvrije buurten (versie 2020, 24 september 2020) Gemeenterapport met toelichting bij tabellen met resultaten van de Startanalyse, p. 29).

woningequivalenten. Dit zal worden geregeld in de Omgevingsregeling via de Regeling gemeentelijke instrumenten warmtetransitie.

Met dit besluit is daarbij vastgelegd dat het college van burgemeester en wethouders uiterlijk op 31 december 2026 het eerste warmteprogramma vaststelt. Dit is geregeld in artikel 10.19a1 van het Omgevingsbesluit. In de memorie van toelichting op de Wgiw is vermeld dat de gemeente ten minste iedere vijf jaar het warmteprogramma actualiseert.¹⁵ De frequentie van actualisatie van de warmteprogramma's is door Tauw geëvalueerd.¹⁶ Op basis van het rapport van Tauw trekt de regering de conclusie dat het wenselijk is dat gemeenten minimaal elke vijf jaar een warmteprogramma vaststellen. Enerzijds is het wenselijk dat alle gemeenten ongeveer gelijktijdig een warmteprogramma vaststellen. Dat maakt het mogelijk om de warmteprogramma's bij elkaar op te tellen ten behoeve van de monitoring, de afstemming ten behoeve van de Regionale Energiestrategie (RES), de planningen van netbeheerders, enzovoort. Anderzijds is het wenselijk dat gemeenten hun eigen planning kunnen aanhouden en mogelijk eerder hun warmteprogramma actualiseren. Zo hebben gemeenten ruimte voor flexibiliteit in het proces en kunnen ze inspelen op nieuwe ontwikkelingen, zoals het beschikbaar komen van een nieuwe warmtebron of om een initiatief van bewoners. Daarom is alleen vastgelegd dat het warmteprogramma ten minste iedere vijf jaar geactualiseerd moet worden en wanneer uiterlijk het eerste warmteprogramma moet zijn opgesteld. Naar verwachting zullen veel gemeenten hierdoor dezelfde cycli doorlopen.

Startanalyse

Het college van burgemeester en wethouders kan bij het opstellen van het warmteprogramma gebruik maken van de gegevens die in de door het Planbureau voor de Leefomgeving opgestelde startanalyse beschikbaar worden gesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van de aanwezige gebruiksfuncties in de wijk of de inschatting van de nationale kosten (zie ook paragraaf 6.2.2). Zo draagt de startanalyse bij aan het inzicht in de nationale meerkosten voor verschillende technische mogelijkheden om gebouwen zonder aardgas in een bepaalde wijk te verwarmen.

Isolatie

In het Klimaatakkoord is er afgesproken dat er in de wijkaanpak ook ingezet kan worden op stapsgewijze verduurzaming zoals isolatie en hybride warmtepompen onder regie van de gemeenten. Er is niet expliciet afgesproken om de beoogde warmtebehoefte (of het isolatieniveau) op te nemen in het warmteprogramma. Vanwege het belang van isolatie om de overstap te kunnen maken naar een duurzame energievoorziening is dit wel opgenomen in deze instructieregels voor het warmteprogramma. Bovendien geeft dit gebouw eigenaren handelingsperspectief op het moment dat zij hun woning of gebouw willen isoleren. Gemeenten kunnen in beginsel niet afdwingen dat gebouw eigenaren ook naar dat niveau isoleren. Een gebouw eigenaar kan ervoor kiezen om minder of zelfs niet te isoleren (waardoor de warmtebehoefte en de energierekening hoger blijft en het mogelijk niet comfortabel wordt in de woning) of juist meer te isoleren (met het oog op een lagere energierekening). Gemeenten hebben op basis van het Bbl al de bevoegdheid om indien noodzakelijk voor bestaande bouwwerken in individuele gevallen een maatwerkvoorschrift te stellen met een specifiek eisenniveau dat niet lager is dan de eisen voor bestaande bouw en niet hoger dan de eisen voor nieuwbouw. Dit ligt bijvoorbeeld in de rede bij niet welwillende verhuurders die hun huurders in de kou laten zitten.

Milieubelastende activiteiten (procesgebonden aardgasgebruik)

Bedrijven en organisaties die procesgebonden aardgas gebruiken zullen in beginsel ook overstappen op de alternatieve energievoorziening. Daarom is het verstandig dat deze bij het warmteprogramma zoveel mogelijk in beeld zijn. Dit is aanvullend op afspraken uit het Klimaatakkoord. Ook hierbij kan gebruik gemaakt worden van de startanalyse van het PBL die een overzicht geeft van de gebruiksfuncties die aanwezig zijn in de wijk. Tevens is er een dataset die inzicht geeft in de aanwezigheid van utiliteitsbouw in de wijk en veelvoorkomende utiliteit met procesgebonden aardgasgebruik.¹⁷ Deze dataset wordt de komende tijd van een update voorzien

¹⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36387, nr. 3, p. 11 en 77.

¹⁶ Tauw (2022) Evaluatie termijnen wijkgerichte aanpak in Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving.

¹⁷ Te raadplegen via: <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/toolkit-programma-verduurzaming-gebouwde-omgeving/documenten/publicaties/2024/06/04/dashboard-utiliteit-in-de-wijnaanpak> (mei 2025).

waarin de investeringskosten van verschillende verduurzamingsscenario's worden toegevoegd. Aangezien gemeenten hier geen rekening mee konden houden bij het opstellen van de huidige transitievisies warmte, geldt dat op grond van het overgangsrecht in dit besluit niet voor al bestaande transitievisies warmte en warmteprogramma's.

2.2.3. Uitvoeringsplicht

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) bij de Wgiw is er een uitvoeringsplicht ten aanzien van de maatregelen in het warmteprogramma – als de gemeente voornemens is de aanwijsbevoegd in te zetten in een wijk – toegevoegd aan artikel 10.19a1 Omgevingsbesluit. Dit betekent dat de gemeenteraad binnen vijf jaar tot een wijziging van het omgevingsplan moet komen als het college van burgemeester en wethouders in het warmteprogramma heeft opgenomen dat zij voor een wijk de aanwijsbevoegdheid willen inzetten c.q. een warmtetransitiegebied willen aanwijzen. Een belangrijke overweging om dit op te nemen, is de bescherming van de burger. Op deze manier wordt houvast verkregen om zich te kunnen voorbereiden op het beëindigen van aardgas. Tegen het warmteprogramma kan namelijk geen beroep worden ingesteld en zonder deze uitvoeringsplicht zou dat kunnen betekenen dat er geen vervolgstappen door de gemeente worden gezet waaruit participatie en uiteindelijk de mogelijkheid tot beroep voortvloeit (bij de wijziging van het omgevingsplan).

Deze uitvoeringsplicht is echter niet absoluut. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat een maatregel in een warmteprogramma niet uitvoerbaar blijkt door ontwikkelingen die de gemeente niet had voorzien. Ook is het denkbaar dat het besluit tot wijziging van het omgevingsplan wel wordt vastgesteld door de gemeenteraad, maar door Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt vernietigd. In dergelijke gevallen kan de gemeente het warmteprogramma wijzigen of actualiseren, en wordt de uitvoeringsplicht uitgesteld of komt deze te vervallen wanneer de wijk niet langer van het aardgas afgaat. Zie paragraaf 7.2 voor het interbestuurlijke toezicht dat hierop toeziet.

2.3. Instructieregels bij wijzigen omgevingsplan: aanwijzen warmtetransitiegebied

Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft elke gemeente één omgevingsplan voor het hele grondgebied. Het omgevingsplan bevat algemene regels van de gemeenteraad voor de fysieke leefomgeving. Dit omgevingsplan kan ook regels bevatten voor het verduurzamen van wijken.

Als toepassing wordt gegeven aan de bevoegdheid om een warmtetransitiegebied aan te wijzen, dan gelden voor het omgevingsplan de instructieregels die met dit besluit in het Bkl zijn opgenomen waaronder de verschillende waarborgen bij het aanwijzen van de wijk (zie paragraaf 2.7). De instructieregels geven invulling aan verschillende onderwerpen, namelijk het aanwijzen van het door de gemeenteraad gekozen alternatief voor aardgas en instructieregels over het informeren van het bevoegd gezag door gebouweigenaren over een eventueel eigen alternatief (zie paragraaf 2.7.2). Ook zijn instructieregels gesteld die bepalen dat een omgevingsplan onder andere een redelijke termijn bevat van tenminste 8 jaar voor het beëindigen van het transport van methaangas en de uitzonderingen op deze termijn (zie paragraaf 2.7.7) en instructieregels die de betaalbaarheid van de maatregelen voor bewoners waarborgen (zie paragraaf 2.7.5). Deze instructieregels zien zowel op de verduurzaming van gebouwen als milieubelastende activiteiten.

Ten opzichte van het warmteprogramma, waar de aanwijzing van wijken nog indicatief kan zijn, moet bij de uitwerking van het omgevingsplan de precieze begrenzing van de wijk nader worden vastgelegd, bijvoorbeeld om eigenaren van grote gebouwen of complexen op de rand van de wijk in de gelegenheid te stellen de warmtetransitie te verbinden met gepland groot onderhoud of herbouw. Daarbij zal een balans gezocht moeten worden tussen wat mogelijk is vanuit de energie-infrastructuur en wat praktisch is voor de gebouweigenaren en -gebruikers. Gemeenten kunnen alleen locaties aanwijzen als warmtetransitiegebied in het omgevingsplan als deze gebieden waren opgenomen in het warmteprogramma (zie paragraaf 2.7.1). Het is dus van belang dat de gemeente in het warmteprogramma waarbij zij een indicatief gebied opnemen niet te restrictief zijn ten behoeve van de aanwijzing in het omgevingsplan.

2.4. Verbod op fossiele brandstoffen in aangewezen wijken

Op dit moment wordt in veruit de meeste woningen en andere gebouwen aardgas gebruikt voor ruimteverwarming, koken en warm tapwater. Door de overstap van aardgas op een duurzame bron wordt de uitstoot van CO₂ en de afhankelijkheid van geïmporteerd gas verminderd. In dat licht is het ook ongewenst dat voor ruimteverwarming, koken en warm tapwater gebruik wordt gemaakt van andere fossiele brandstoffen. Dit besluit bevat het verbod om in de aangewezen warmtetransitiegebieden bij de (gebouwgebonden) energievoorziening voor het afnemen en gebruiken van energie (rechtsreeks) gebruik te maken van fossiele brandstof. Het gaat daarbij alleen om fossiele brandstoffen die in het gebouw of het bijbehorende perceel worden verbrand voor de hoofverwarming, het technische bouwsysteem. Bovendien moet het gebouw zijn aangesloten op de door de gemeenteraad in het omgevingsplan aangewezen energie-infrastructuur of op een ander alternatief dat geen fossiele brandstoffen verbruikt en voldoet aan de eisen uit het Bbl (zie paragraaf 2.7.2). Voor eventuele bijverwarming, zoals een open haard, geldt dit niet.

De komende jaren wordt op verschillende manieren gewerkt aan de verduurzaming van bronnen. Tot die tijd betekent een aansluiting op duurzame energie zo duurzaam als op dit moment – gegeven de duurzaamheid van de bron – mogelijk is.

2.4.1. Verduurzaming warmtenetten

De verduurzaming van warmtenetten wordt wettelijk geregeld in het wetsvoorstel Wet collectieve warmte (hierna: Wcw). In de Wcw wordt geregeld dat aangewezen warmtebedrijven worden verplicht tot een minimale prestatie voor de verduurzaming door een norm te stellen voor de maximale CO₂-uitstoot die gemoeid is met de warmtelevering. Deze norm is zo vastgesteld dat deze minimaal haalbaar, maar wel dwingend is. Op deze manier blijft de betaalbaarheid van het systeem geborgd, maar worden achterblijvers aangejaagd en gestimuleerd om maatregelen te nemen.

2.4.2. Verduurzaming elektriciteit

De inzet van zowel Europees als nationaal beleid is gericht op verdere verduurzaming van de elektriciteitsproductie. Op EU-niveau vormt het ETS hiervoor het voornaamste instrument, dat er voor zal zorgen dat vanaf 2040 elektriciteitsproductie in de EU vrijwel volledig CO₂-vrij zal zijn.¹⁸ Op nationaal niveau bestaat er een breed palet aan beleidsmaatregelen dat zich richt op verdere verduurzaming van elektriciteitsproductie en de invulling van het streven naar een CO₂-vrije elektriciteitssector in 2035.¹⁹ De Wet verbod op kolen voor elektriciteitsproductie zorgt ervoor dat er vanaf 2030 geen kolen meer gebruikt kunnen worden voor elektriciteitsproductie. Daarnaast zijn er diverse subsidies zoals de SDE++ voor hernieuwbare elektriciteit en de subsidiëring van het net op zee en opschaling van wind op zee die bijdragen aan verduurzaming. Tevens zullen er in de komende jaren vanuit het Klimaatfonds diverse middelen ingezet worden gericht op verduurzaming van de sector zoals de middelen ten behoeve van de CO₂-vrije gascentrales (gebruik van met name waterstof in plaats van gas), middelen voor de ontwikkeling van batterijen en voor de opschaling van waterstofproductie en infrastructuur. Tot slot zal ook de levensduurverlenging van de Borssele-centrale en (het onderzoek naar) de bouw van vier nieuwe kerncentrales een significante bijdrage leveren aan het verduurzamen van de elektriciteitsvoorziening.

2.4.3. Duurzame gassen

Het kabinet werkt aan een wetsvoorstel bijmengverplichting groen gas²⁰. Hiermee wordt het bestaande gasnet gedeeltelijk verduurzaamd. In 2050 worden de dan resterende gasnetten gevoed met groen gas of andere duurzame gassen. De toekomstige beschikbaarheid van groen gas en waterstof is op dit moment beperkt en deels onzeker. Het is duidelijk dat groen gas altijd een schaars goed zal zijn dat enkel daar moet worden ingezet waar alternatieven beperkt tot niet

¹⁸ Zie fiche Herziening EU ETS, herziening MSR, Kamerstukken II 2020/21, 22112, nr. 3193.

¹⁹ Nationaal Plan Energiesysteem, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 32813, nr. 1319.

²⁰ Zie o.a. Kamerstukken II 2024/25, 32813, nr. 1433.

haalbaar zijn. Als in een wijk groen gas of waterstof is voorzien, kan het gasnet daar naar verwachting blijven liggen. De inzet van de aanwijsbevoegdheid ten behoeve van groen gas is echter niet mogelijk, omdat dit gas wordt verdeeld over alle aangeslotenen op het gasnet en niet specifiek naar één wijk gealloceerd kan worden. Daarbij is het gebruik van methaangas zoals bedoeld in de Energiewet uitgesloten en vallen ook groen gas hieronder. In de Energiewet wordt er namelijk geen onderscheid gemaakt tussen fossiel methaangas (aardgas) en duurzaam methaangas (groen gas).

De wijken die in 2050 resterend op het aardgasnet zijn aangesloten, zullen op dat moment met duurzaam gas gevoed moeten worden. Door middel van de wijkaanpak beperken gemeenten het aantal aansluitingen op het gasnet, zodat de beschikbaarheid van groen gas en de vraag in balans kunnen komen. Netbeheerders hebben de keuze om daarnaast gasnetten te laten liggen in wijken waar overgestapt wordt op een warmtenet of een elektrische warmtepomp met oog op toekomstig hergebruik of om ze te verwijderen. De netbeheerder kan (op basis van bijvoorbeeld economische of praktische gronden) het beste kan inschatten of het verstandig is de leidingen te laten liggen en te blijven beheren, met oog op toekomst hergebruik voor bijvoorbeeld waterstof. Bij hergebruik zullen de leidingen altijd eerst grondig gecontroleerd moeten worden op eventuele lekken om de veiligheid te waarborgen. Op dit moment lijkt het niet aannemelijk dat buiten gebruik gestelde gasleidingen op grote schaal opnieuw in gebruik gaan worden genomen. De kans is klein dat aardgasnetten en -aansluitingen, in het bijzonder als zij al enige tijd buiten gebruik zijn, zonder (hoge) investering weer bruikbaar zijn en als er al een alternatieve energievoorziening aanwezig is.

2.5. De aanwijsbevoegdheid in relatie tot milieubelastende activiteiten

De aanwijsbevoegdheid heeft betrekking op de verduurzaming van de energievoorziening van gebouwen en voor zover op dezelfde locatie milieubelastende activiteiten worden verricht, ook op milieubelastende activiteiten. Dit volgt uit artikel 6.12a van de Energiewet, zoals ingevoegd met de Wgiw. Dit zorgt ervoor dat het hele gebied aardgasvrij kan worden gemaakt en het gasnet niet hoeft te blijven liggen voor de milieubelastende activiteiten die plaatsvinden in de wijk. De aanwijsbevoegdheid kan in beginsel niet worden gebruikt in gebieden met industriële bedrijven die afhankelijk zijn van aardgas, omdat in een dergelijke "wijk" niet het verduurzamen van gebouwen centraal zou staan, maar het verduurzamen van de milieubelastende activiteiten. De afweging wanneer een wijk, waaronder wijken met relatief veel bedrijvigheid, over gaat op een duurzame energievoorziening ligt in belangrijke mate bij gemeenten. Een gemeente kan er bijvoorbeeld voor kiezen om een wijk met relatief veel bedrijven verderop in de planning van de wijkgerichte aanpak op te nemen wanneer er op dit moment nog weinig alternatieven beschikbaar zijn om de bedrijfsprocessen door te zetten zonder aardgas.

In beginsel volgt er uit een aanwijzing van een wijk in het omgevingsplan dat het transport van aardgas naar het aangewezen gebied wordt beëindigd door de netbeheerder per genoemde datum in het omgevingsplan. Dit raakt ook de bedrijven en organisaties die aangesloten zijn in op het aardgasnet voor hun procesgebonden aardgasgebruik. Daarbij volgt uit het omgevingsplan dat er een verbod op het gebruik van fossiele brandstoffen komt te gelden ten behoeve van ruimteverwarming en kookvoorzieningen. Dit ziet echter niet toe op de milieubelastende activiteiten in de wijk. Voor zover er in de wijk ook methaangas wordt gebruikt door milieubelastende activiteiten, kan de gemeenteraad, met het oogmerk doelmatig energiegebruik, in het omgevingsplan aanvullende regels opnemen voor deze milieubelastende activiteiten en zorgen dat daarvoor ook niet langer gebruik kan worden gemaakt van aardgas of andere fossiele brandstoffen. Op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) heeft het bevoegd gezag immers de bevoegdheid om maatwerkregels of maatwerkvoorschriften te stellen. Indien de gemeente deze bevoegdheid niet toepast zal voor de milieubelastende activiteiten geen gebruik gemaakt kunnen worden van het aardgasnet, maar kunnen bedrijven en organisaties nog wel gebruik maken van fossiele brandstof (waaronder gas) voor de milieubelastende activiteiten voor zover andere regels dit niet belemmeren (bijvoorbeeld eisen ten aanzien van veiligheid).

De keuze dat gemeenten de mogelijkheid hebben om ook verduurzaming van het procesgebonden energiegebruik van milieubelastende activiteiten mee te nemen in de aanpak, is gemaakt omdat de wijkgerichte aanpak een sterke geografische component heeft. Doordat de infrastructuur van een gasnet ook een sterke geografische component heeft, met hoge-, midden- en lagedruknetten

en lokale verdeelstations, ligt het niet voor de hand om binnen een gebied dat is aangewezen om van het aardgas af te gaan een uitzondering te maken voor slechts één of enkele gebruikers. Dat geldt óók voor bedrijven en instellingen met procesgebonden aardgasgebruik. Ook zij zullen moeten bijdragen aan het tegengaan van klimaatverandering door hun CO₂-uitstoot te beperken. Rekening houdend met kosteneffectiviteit voor het beheren van het (aard)gasnet is het bovendien legitiem en proportioneel om deze bedrijven en instellingen mee te nemen in een wijkgerichte aanpak. Dat maakt het voor de netbeheerder mogelijk om het net economisch te beheren. Daarnaast zou het draagvlak voor de wijkgerichte aanpak worden ondermijnd als bedrijven en instellingen zouden worden uitgezonderd in een wijk waar het gebruik van aardgas voor woningen wordt uitgesloten. Om die redenen is het uitgangspunt dat het verduurzamen van utiliteitsbouw in beginsel meeloopt met de wijkgerichte aanpak.

Overigens, voor zover er voor bedrijven of processen geen rijksregels gelden omdat ze niet landelijk zijn geregeld als milieubelastende activiteit in het Bal, kunnen gemeenten in het omgevingsplan zelf (locatie specifieke) regels opnemen op grond van de artikelen 4.1 en 4.2 van de Omgevingswet en daarmee het gebruik van aardgas en andere fossiele brandstoffen door milieubelastende activiteiten uitsluiten. Wanneer er wel rijksregels gelden kunnen gemeenten op grond van artikel 4.3 en 4.22 van de Omgevingswet in maatwerkregels (artikel 4.6 van de Omgevingswet) opnemen in het omgevingsplan of maatwerkvoorschriften (artikel 4.5 van de Omgevingswet) opleggen.

2.6. Bij inwerkingtreding van het stelsel van de Omgevingswet is via de bruidsschat het stellen van regels over de aansluiting op distributienetten aan gemeenten gelaten worden, voor zowel bestaande bouw als nieuwbouw. Dit voorstel bevat daarover voor de bestaande bouw nu instructieregels voor gemeenten. Landelijke uitzonderingen

In dit besluit zijn landelijke uitzonderingen gemaakt voor de toepassing van de aanwijsbevoegdheid. Er geldt een uitzondering voor bedrijven die vallen onder het emissiehandelssysteem voor broeikasgassen (ETS), aangezien het aardgasvrij maken daarvan al via die weg geregeld is (zie paragraaf 3.3). Deze uitzondering is van toepassing op gebouwen of locaties waar activiteiten worden verricht waarop ook de in artikel 16.5 van de Wet milieubeheer vervatte verboden betrekking hebben.

Naast de uitzondering voor ETS is er landelijk een uitzondering gemaakt voor een aantal activiteiten die nodig zijn voor de leveringszekerheid van het gassysteem. De gemeenteraad kan het gebruik van methaangas voor deze activiteiten dus niet uitsluiten. Deze uitzondering heeft betrekking op het transmissiesysteem voor gas, gasproductie-installaties behorend bij een gasvoorkomen, gasopslaginstallaties, LNG-systemen en systemen voor de omzetting van de kwaliteit van gas.

Een aparte landelijke uitzondering is niet nodig voor op methaangas gebaseerde productie-installaties van warmte die bijdragen aan de leveringszekerheid van een klein collectief warmtesysteem of van een warmtenet van een aangewezen warmtebedrijf zoals bedoeld in de Warmtewet. Gemeenten hebben immers intensief contact met warmtebedrijven en zullen de aanwijsbevoegdheid niet inzetten bij een warmtebedrijf als het gasgebruik nodig is voor de leveringszekerheid van de warmte.

Er is geen aparte landelijke uitzondering gemaakt voor productie-installaties voor elektriciteit. Veel grootschalige elektriciteitsproductie is al uitgesloten vanwege de uitzondering voor ETS-bedrijven. Daarom is een aparte uitzondering voor productie-installaties van elektriciteit vanuit het perspectief van leveringszekerheid niet nodig.

Sommige bedrijven en instellingen, zoals ziekenhuizen en andere zorginstellingen, hebben een noodvoorziening die veelal gebruikt maakt van fossiele brandstof. Dit besluit regelt dat voor dergelijke noodvoorzieningen een uitzondering geldt op het gebruik van fossiele brandstoffen. Dit betreffen voorzieningen die draaien op fossiele brandstoffen, zoals een dieselgenerator, ten behoeve van de elektriciteitsvoorziening op het moment dat de elektriciteit uitvalt. Deze voorzieningen zijn nodig vanwege het borgen van de leveringszekerheid bij bepaalde typen gebouwen zoals een ziekenhuis. Voor de reguliere warmtevoorziening van deze bedrijven en

instellingen geldt wel een verbod op het gebruik van fossiele brandstoffen en ook de in het omgevingsplan opgenomen verplichting om aan te sluiten op een duurzaam alternatief.

2.7. Waarborgen bij het aanwijzen van een wijk

Met de aanwijsbevoegdheid krijgt de gemeenteraad een verstrekkende bevoegdheid. Bij een dergelijke bevoegdheid horen ook verstrekkende waarborgen voor bewoners, gebouweigenaren en andere partijen. In dit besluit zijn een deel van de waarborgen juridisch verankerd:

- Met het oog op een zorgvuldig proces kan een gemeenteraad de aanwijsbevoegdheid bij het wijzigen van het omgevingsplan alleen inzetten als de wijk is opgenomen in een vastgesteld warmteprogramma (zie paragraaf 2.7.1).²¹
- Keuzevrijheid is een belangrijke waarborg bij de aanwijsbevoegdheid. Wanneer een wijk wordt aangewezen zal de gemeenten hierbij ook een alternatief aanwijzen voor de wijk. Iedere gebouweigenaar heeft daarbij het recht om zelf een ander fossielvrij alternatief te realiseren (zie paragraaf 2.7.2). Bij het bepalen van de termijn en het alternatief houdt de gemeenteraad rekening met de gevolgen voor de aanleg en het beheer van de energie-infrastructuur (zie paragraaf 2.7.3).
- Bij het bepalen van het alternatief houdt de gemeenteraad rekening met de totale nationale kosten van de aanpak voor die wijk (zie paragraaf 2.7.4).
- De gemeenteraad waarborgt de betaalbaarheid voor huishoudens in de wijkaanpak (zie paragraaf 2.7.5) en houdt rekening met de verwachte betaalbaarheid voor bedrijven, instellingen en andere gebouweigenaren (zie paragraaf 2.7.6).
- De gemeenteraad hanteert een redelijke termijn van ten minste acht jaar tussen het besluit van de gemeenteraad in het omgevingsplan en het beëindigen van het transport van aardgas, of een kortere termijn als toepassing wordt gegeven aan een van de uitzonderingen (zie paragraaf 2.7.7).
- Het college van burgemeester en wethouders geeft wijzigingen van het omgevingsplan, waarbij de datum van het beëindigen van aardgas in een bepaald gebied wordt bepaald, door aan de ACM (zie paragraaf 2.7.8).
- Het college van burgemeester en wethouders monitort de uitvoering van het omgevingsplan (zie paragraaf 2.7.9.1). Als uit de monitoring blijkt dat er onvoldoende zekerheid is dat de aansluiting van gebouwen tijdig is gerealiseerd, is de gemeente verplicht om het moment waarop het transport van aardgas wordt beëindigd te verzetten (zie paragraaf 2.7.9.2).

Daarnaast wordt door de inbedding van de wijkgerichte aanpak in instrumenten onder de Omgevingswet een zorgvuldig proces geborgd. Het college van burgemeester en wethouders moet in een (warmte)programma en omgevingsplan motiveren hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding van het warmteprogramma respectievelijk het omgevingsplan en wat de resultaten daarvan zijn. Dat is geregeld in de bestaande artikelen 10.2 en 10.8 van het Omgevingsbesluit. Op de vaststelling van een verplicht wettelijk geregeld programma en het omgevingsplan is daarnaast de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing (zie artikelen 16.27, eerste lid, en 16.30 van de Omgevingswet). Dat biedt eenieder de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen over het gemeentelijk ontwerpbesluit tot vaststelling (of wijziging) van het (warmte)programma of het omgevingsplan. De gemeenteraad besluit over het wijzigen van het omgevingsplan en bepaalt dus ook of er voldoende rekening is gehouden met de inbreng van burgers en andere partijen. Bovendien is het gemeentelijke besluit tot wijziging van het omgevingsplan na publicatie vatbaar voor beroep. Zo bevat het stelsel van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Wgiw en dit besluit, waarborgen voor een zorgvuldig proces, inclusief participatie in een vroeg stadium van het planproces. In paragraaf 2.5.6 van de memorie van toelichting bij de Wgiw wordt nader ingegaan op participatie en rechtsbescherming.²² Net zoals bij elke vaststelling of wijziging van het omgevingsplan is dit besluit van de gemeente appellabel, wat betekent dat hiertegen beroep kan worden ingesteld. De Awb bepaalt dat voor belanghebbenden rechtstreeks beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De formele rechtsbescherming voor burgers is daarmee hetzelfde als bij vergelijkbare

²¹ Huurregelgeving bevat aanvullende waarborgen voor huurders. In **paragraaf 4.5** wordt daarop ingegaan.

²² Kamerstukken 2022/23, 36387, nr. 3, p. 19-20.

overheidsbesluiten. Daarnaast wordt in paragraaf 6.1 van deze nota van toelichting ingegaan op het doenvermogen in de wijk en de ondersteuning die gemeenten hiervoor kunnen benutten.

2.7.1. Aanwijsbevoegdheid alleen voor wijken in een warmteprogramma

In het warmteprogramma worden de wijken benoemd die het college van burgemeester en wethouders in de komende periode van ten minste tien jaar wil verduurzamen. De gemeenteraad kan de aanwijsbevoegdheid bij het wijzigen van het omgevingsplan alleen inzetten voor wijken die zijn opgenomen in een vastgesteld warmteprogramma. Dit is uitgewerkt in de nieuwe instructieregels met dit besluit in het Bkl. Dit is van belang voor een zorgvuldig proces en de voorzienbaarheid van het beleid. Dit is een voor het stelsel van de Omgevingswet ongebruikelijke constructie, die nader wordt toegelicht in paragraaf 4.1.

2.7.2. Keuzevrijheid

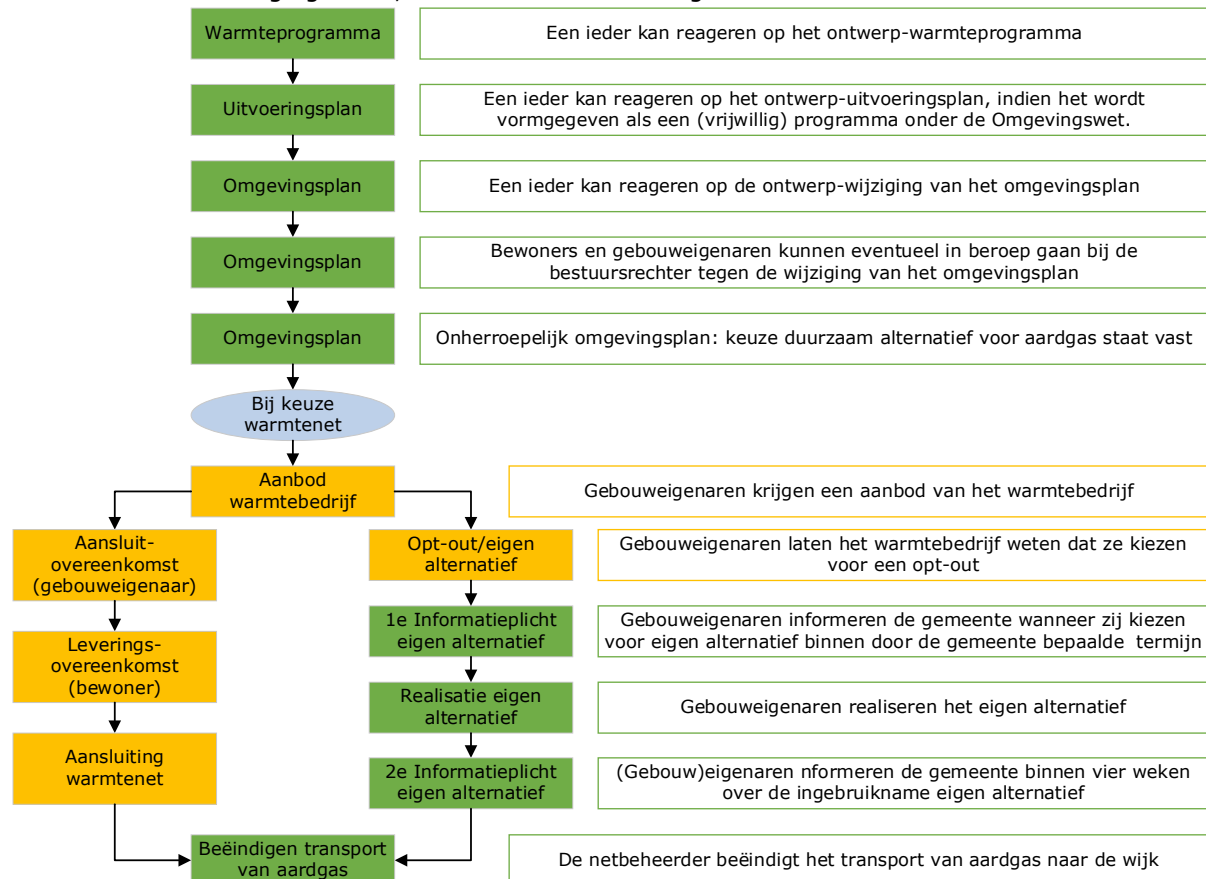
Woning- en gebouweigenaren (waaronder eigenaren van commercieel en maatschappelijk vastgoed) zijn niet verplicht om aan te sluiten op het (collectieve) alternatief voor aardgas dat de gemeente kiest. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een eigenaar, vooruitlopend op de wijkgerichte aanpak, al gekozen heeft voor een oplossing die afwijkt van het alternatief dat de gemeente kiest. Het is ook mogelijk dat een gebouweigenaar op het moment dat de keuze voor de wijk duidelijk wordt, besluit om een andere oplossing voor zijn of haar gebouw te gaan realiseren. Het kan overigens voorkomen dat voor een eigen alternatief geen aansluiting op het net (*off grid*) noodzakelijk is.

In de basis hebben alle gebouweigenaren de mogelijkheid om, binnen de algemene regels die op grond van het Bbl gelden voor de energieprestatie, te kiezen voor een andere voorziening dan de door de gemeente aangeboden voorziening, maar het transport van aardgas naar alle woningen en gebouwen zal wel worden beëindigd. Daarbij komt er een verbod op het gebruik van fossiele brandstoffen in het omgevingsplan waar iedere gebouweigenaar aan moet voldoen (zie paragraaf 2.4). Concreet betekent dit dat alle voorzieningen voor ruimteverwarming die voldoen aan de Bbl en geen fossiele brandstoffen gebruiken, kunnen worden gekozen als alternatief. Een hybride warmtepomp die ook gebruik maakt van (aard)gas zal daarmee niet voldoen als alternatief. Tot in ieder geval 2030 geldt dat het met name zal gaan om warmtenetten of all-electric oplossingen, gezien de nu beschikbare technieken en bestaande marktordening. Op termijn kunnen daar door innovatie meer technieken bijkomen, zolang zij voldoen aan de dan geldende (efficiëntie)eisen in het Bbl. De Wgiw en dit besluit bevatten namelijk geen voorkeur voor een bepaalde techniek en beogen ruimte te bieden voor toekomstige ontwikkelingen en innovatie. Om de individuele keuzevrijheid te borgen, regelt dit besluit dat de keuzevrijheid niet kan worden ingeperkt op gemeentelijk niveau. Hiervoor zijn met dit besluit instructieregels gesteld in het Bkl.

Op grond van het Bbl geldt voor het nieuw plaatsen of vervangen van technische bouwsystemen, waaronder ook voorzieningen voor ruimteverwarming en warm water vallen, een minimale energieprestatie (zie artikel 5.21 van het Bbl). Het eigen alternatief dat een gebouweigenaar toepast moet aan deze minimale eis in het Bbl voldoen. In afwijking van generieke energieprestatie in het Bbl geldt voor de energieprestatie in een warmtetransitiegebied een aangescherpte eis. Door een scherpere eis te stellen wordt voorkomen dat als alternatief voor fossiele brandstof wordt overgestapt op een biobrandstof, zoals houtstook of palletkachels, of inefficiënte warmtepompen. Een dergelijke overstap zou ernstige inbreuk doen op de luchtkwaliteit in een aangewezen gebied.

Een gebouweigenaar die een ander alternatief wil realiseren informeert de gemeente hierover. Binnen welke termijn moet worden geïnformeerd, bepaalt de gemeenteraad in het omgevingsplan. Daarnaast informeert de gebouweigenaar de gemeente nogmaals over de ingebruikname van zijn eigen alternatief voor aardgas. In de schematische weergave hieronder zijn de verschillende stappen te zien. De twee informatieverplichtingen geven de gemeente de benodigde informatie om erop toe te zien dat woningen en gebouwen een aansluiting hebben op een duurzaam alternatief voordat het besluit over het stopzetten van het aardgas wordt geëffectueerd (zie paragraaf 2.7.9).

Een gebouweigenaar die al voor het wijzigen van het omgevingsplan van het aardgas af is – en in feite al van zijn keuzevrijheid gebruik heeft gemaakt door eerder van het aardgas af te gaan – hoeft, in tegenstelling tot een gebouweigenaar die besluit om niet mee te doen met het alternatief van de gemeente, de gemeente niet te informeren dat hij niet meedoet met het alternatief van de gemeente. Via de netbeheerder wordt de gemeente namelijk geïnformeerd over de aansluitingen op het aardgasnet in de wijk. Gebouweigenaren die op eigen initiatief al van het aardgas af zijn gegaan, hebben zich destijds aan de verbouwvoorschriften uit het Bbl (of Bouwbesluit) moeten houden. Die kunnen anders zijn geweest dan de huidige eisen in het Bbl. Op het moment dat hun installatie aan vervanging toe is, moeten ze aan de dan geldende eisen van het Bbl voldoen.



Schematische weergave van de stappen voor bewoners en gebouweigenaren. De groen weergegeven stappen zijn onderdeel van de Wgiw en dit besluit, de geel weergegeven stappen zijn onderdeel van de Wcw. De informatieplichten gelden overigens niet voor (gebouw)eigenaren die al voor de wijkaanpak van het aardgas af zijn gegaan.

2.7.3. Beschikbaarheid van de alternatieve energie-infrastructuur

Zoals is aangegeven in paragraaf 2.2 schetst het warmteprogramma de voornemens van het college van burgemeester en wethouders ten aanzien van de verduurzaming van wijken. Dit geeft een beeld over wat er de komende tijd van netbeheerders, (isolatie- en installatie)bedrijven en andere uitvoerders verwacht kan worden en of dit haalbaar is. Bij de wijziging van het omgevingsplan moet inzichtelijk zijn gemaakt wat de gevolgen van de maatregelen zijn voor de aanleg en het beheer van de energie-infrastructuur. Dit is onder meer van belang voor het bepalen van de redelijke termijn. In beginsel is die termijn minimaal acht jaar. Het is immers cruciaal dat de infrastructuur voor het duurzame alternatief voor aardgas is aangelegd en is aangesloten op het gebouw voordat het transport van aardgas kan worden stopgezet.

Daarnaast is het van belang dat de gemeente in overleg met de netbeheerder bepaalt wat een redelijke termijn is. Voor de planning is het van belang of verzwaring van aansluitingen en/of van het elektriciteitsnet noodzakelijk is, gezien het alternatief voor aardgas dat de gemeente voor ogen heeft. Een mogelijk gebrek aan transportcapaciteit op het elektriciteitsnet kan daarbij ook van invloed zijn op de redelijke termijn en zelfs op het eventueel aanwijzen van de wijk. Bij het overleg

met de beheerder van de infrastructuur is de uitvoerbaarheid van het voorgenomen besluit van de gemeenteraad in het omgevingsplan een belangrijk onderwerp, bijvoorbeeld met het oog op het toevoegen van een onderstation of een netstation en de ruimtelijke inpassing daarvan.

Als de gemeenteraad in een wijk kiest voor een warmtenet, is het van belang dat de gemeente in samenspraak met het warmtebedrijf een planning opstelt en hier rekening mee houdt bij het bepalen van de redelijke termijn voor het beëindigen van het transport van gas.

Om dit expliciet wettelijk te borgen is in een instructieregel in het Bkl bepaald dat de gemeenteraad rekening moet houden met de gevolgen voor de aanleg en het beheer van de energie-infrastructuur.

2.7.4. Totale nationale kosten

Bij de wijziging van het omgevingsplan moet de gemeenteraad bij de keuze voor een bepaalde warmtestrategie rekening houden met de totale nationale kosten die de realisatie van de toegedachte energievoorziening met zich meebrengt. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de gemeente bij het besluit over het duurzame alternatief voor aardgas kijkt naar de maatschappelijke kosten als gevolg van de keuze voor een bepaald duurzaam alternatief en het motiveert als de gemeente een ander duurzaam alternatief voor aardgas kiest dan het alternatief met de laagste maatschappelijke kosten. Bij het uitwerken van het Klimaatakkoord heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) geconstateerd dat het begrip 'nationale kosten' beter aansluit bij hetgeen in het Klimaatakkoord is bedoeld. Het PBL heeft het 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.²³ In dit besluit wordt aangesloten bij de definitie van het PBL.

Dit is uitgewerkt in de instructieregels die zijn opgenomen in het Bkl. De frase "rekening houden met" is een van de manieren hoe doorwerking van instructieregels binnen het stelsel van de Omgevingswet tot uitdrukking wordt gebracht. Er zijn drie basistypen: (1) "betrekken bij", (2) "rekening houden met" en (3) "in acht nemen".²⁴ Met deze drie basistypen wordt duidelijk welke afwegingsruimte het bevoegde bestuursorgaan toekomt, van grote afwegingsruimte tot geen afwegingsruimte. Met "rekening houden met" wordt inhoudelijk gestuurd op de belangenafweging. Als het bestuursorgaan (in dit geval de gemeenteraad) daar goede redenen voor heeft, is afwijken, mits gemotiveerd, toegestaan.

Dit betekent dat gemeenten bij de keuze of een wijk wordt aangewezen en op welk alternatief de nationale kosten moeten meewegen in de uiteindelijke keuze voor de wijk. Gemeenten mogen hier echter wel gemotiveerd van afwijken. Er spelen naast maatschappelijke kosten namelijk ook nog andere aspecten een rol die meegenomen moeten worden in de definitieve keuze voor een wijk zoals draagvlak naar aanleiding van inspraak en participatie (zie paragraaf 2.5.6 van de memorie van toelichting bij de Wgiw), de beschikbaarheid en capaciteit van de alternatieve energievoorziening (zie paragraaf 2.7.3) en de betaalbaarheid voor huishoudens en bedrijven in de wijk (zie paragraaf 2.7.5 en 2.7.6). Er worden in het besluit waarborgen opgenomen ten aanzien van de betaalbaarheid voor huishoudens (zie paragraaf 2.7.5). Het kan voorkomen dat een alternatief dat de laagste maatschappelijke kosten kent, (nog) niet kan worden aangewezen omdat de betaalbaarheid voor eindgebruikers in de wijk nog niet is gewaarborgd. Daarbij kunnen verschillende alternatieven (een warmtenet en een all-electric oplossing) ook dicht bij elkaar liggen met betrekking tot de maatschappelijke kosten, maar kan een warmtenet bijvoorbeeld de voorkeur genieten in verband met netcongestie in een gebied. Gemeenten kunnen voor de vergelijking van de nationale kosten van de verschillende warmtestrategieën gebruik maken van de Startanalyse van het PBL (zie paragraaf 6.2.2).

²³ PBL (2020) Startanalyse aardgasvrije buurten (versie 2020, 24 september 2020). Gemeenterapport met toelichting bij tabellen met resultaten van de Startanalyse, p. 26.

²⁴ Zie verder de nota van toelichting op het Besluit kwaliteit leefomgeving, Stb. 2018, 292, p. 217-222.

2.7.5. Betaalbaarheid voor huishoudens in de wijk

De betaalbaarheid van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving is een belangrijk thema in het kabinetsbeleid, de maatschappij²⁵ en bovenal voor bewoners en andere eindgebruikers zelf. De Wgiw zoals op 30 juni 2023 aan de Kamer aangeboden bevatte daarom de voorwaarde dat gemeenten voor het inzetten van de aanwijsbevoegdheid rekening houden met de betaalbaarheid van de verduurzamingsmaatregelen voor de eindgebruiker. Dat betekent dat het belang van betaalbaarheid voor de eindgebruiker bij het inzetten van de aanwijsbevoegdheid een zwaarwegende positie moet hebben in de belangenafweging van een gemeente en een gemeente daar enkel goed gemotiveerd van af kan wijken. Met andere woorden: de plannen van de gemeente voor een wijk, buurt of dorpskern moeten vanuit het oogpunt van betaalbaarheid verstandig, redelijk en acceptabel zijn voor de wijk en haar bewoners.

Met het amendement Erkens c.s.²⁶ is het belang van betaalbaarheid nog steviger in de aanwijsbevoegdheid verankerd. Aan de Wgiw is de voorwaarde ingevoegd dat gemeenten de betaalbaarheid voor eindgebruikers waarborgen en dat daarvoor landelijk geldende instructieregels worden opgesteld. Gemeenten moeten deze instructieregels betaalbaarheid in acht nemen en daaraan voldoen.

In de toelichting bij het amendement Erkens c.s. staat centraal dat de kosten en baten van de verduurzaming in verhouding staan. Dit geldt in het bijzonder voor kwetsbare afnemers. Voor eigenaar-bewoners betekent dit bijvoorbeeld dat de maatregelen naar verwachting voor een overgroot deel van de bewoners dient te worden terugverdiend over de levensduur van de voorgenomen verduurzamingsmaatregelen. Ook is aangegeven dat de instructieregels uitvoerbaar, transparant, rechtvaardig en uitlegbaar dienen te zijn en in samenspraak met het maatschappelijk middenveld moeten worden uitgewerkt. Tenslotte is beschreven dat de investeringen op het moment van de investering financieel haalbaar zijn en eindgebruikers bijvoorbeeld ook op de hoogte worden gesteld van beschikbare financiële regelingen.

Met het Bgiw wordt invulling gegeven aan het amendement Erkens c.s. en de bijbehorende toelichting. Deze instructieregels zijn in samenspraak met het maatschappelijk middenveld uitgewerkt, waaronder de Vereniging Nederlandse Gemeenten, Vereniging Eigen Huis, het Nationaal instituut voor budgetvoorlichting (NIBUD), Aedes en de Woonbond. Deze gesprekken leverden veel waardevolle input op die ook bij de uitwerking van de instructieregels zijn gebruikt. In paragraaf 6.2.2 is toegelicht hoe gemeenten worden ondersteund bij het berekenen van beide aspecten van betaalbaarheid.

2.7.5.1. Instructieregels betaalbaarheid eindgebruikers

Met de aanwijsbevoegdheid krijgen gemeenten een vergaande bevoegdheid die aanleiding kan geven tot het (laten) nemen van verduurzamingsmaatregelen die van invloed zijn op de portemonnee van eindgebruikers, zoals eigenaar-bewoners en huurders. Deze bevoegdheid vraagt om goede waarborgen. Zoals onder andere ook blijkt uit de consultatie hechten veel partijen, veel waarde aan het waarborgen van betaalbaarheid. Een landelijk kader met heldere en uitvoerbare instructieregels geeft duidelijkheid over wanneer een aanpak van een gemeente voldoende betaalbaar wordt geacht om de aanwijsbevoegdheid in te zetten. Ook draagt het bij aan de vergelijkbaarheid tussen de betaalbaarheid van wijkaanpakken van gemeenten voor verschillende gebieden. Het biedt een ondergrens voor de betaalbaarheid van de wijkaanpak op basis waarvan gemeenten tot besluitvorming kunnen komen.

Tegelijkertijd moet het kader – binnen de grenzen zoals met de instructieregels worden gesteld – gemeenten ook de ruimte geven om hun regierol in te kunnen vullen. Gemeenten hebben met hun kennis over, en inzicht in, de lokale situatie het beste zicht op wat in een bepaalde wijk, buurt of dorpskern wenselijk en uitvoerbaar is en hoe ze daar met hun aanpak het beste op kunnen

²⁵ Zoals bijvoorbeeld tot uiting gekomen in het Warmtebod (Warmtealliantie stelt Warmtebod voor om stagnatie in warmtenetontwikkeling te doorbreken | Nationaal Klimaat Platform).

²⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36387, nr. 20.

aansluiten en op welke wijze verschillende groepen in de wijk het beste kunnen worden begeleid en ondersteund

Ook realiseert de regering dat een oordeel over de betaalbaarheid van (een pakket aan) verduurzamingsmaatregelen, zoals het laten isoleren van een woning, een aansluiting op een warmtenet en/of de installatie van een (hybride) warmtepomp, in de eerste en laatste plaats aan bewoners zelf is en blijft. Zij kunnen zelf het beste inschatten wat in hun huishoudboekje past en of ze de ruimte hebben om deze investeringen te dragen. Ook als het gaat om een voorstel of aanbod van een gemeente in het kader van de wijkaanpak in verhouding tot het realiseren van een zogenoemde opt-out (het gebruik maken van de keuzevrijheid).

Tegen deze achtergrond, en met het amendement Erkens c.s.²⁷ als vertrekpunt zijn de instructieregels betaalbaarheid uitgewerkt. De instructieregels betaalbaarheid voor eindgebruikers²⁸ bestaan uit twee instructieregels, die als toets werken op de vraag of het plan van gemeente betaalbaar is voor de eindgebruikers in het warmtetransitiegebied, en onderliggende (zogenoemde) rekenregels²⁹, die stellen welke elementen de gemeente moet meenemen in de berekening van de betaalbaarheid van de aanpak.

De eerste toetsregel is dat gemeenten de betaalbaarheid voor de eindgebruikers binnen het warmtetransitiegebied moeten waarborgen door in acht te nemen dat de kosten en baten van de verduurzamingsmaatregelen over de looptijd van de investering voor het overgrote deel van de bewoners in een wijk in verhouding zijn. Dat wil zeggen dat de kosten de baten in de levensduur niet mogen overstijgen. Hiermee wordt gewaarborgd dat het plan van de gemeente vanuit financieel economisch oogpunt redelijk is voor de wijk. Dit is een toets vooraf bij het aanwijzen van de wijk in het omgevingsplan.

De tweede toetsregel is dat gemeenten rekening houden met de financiële haalbaarheid van de verduurzamingsmaatregelen voor de bewoners van de wijk. Gemeenten moeten daartoe rekening houden met 1) de mate waarin bewoners, in het bijzonder kwetsbare afnemers, de gevolgen voor de maandlasten kunnen dragen en 2) de mogelijkheden voor bewoners om de verduurzamingsmaatregelen te financieren, bijvoorbeeld via een hypothecaire lening. In de Omgevingsregeling zullen via de Regeling gemeentelijke instrumenten warmtetransitie deze bepalingen verder worden uitgewerkt met meet- en rekenvoorschriften. Deze voorschriften worden vanwege het relatief hoge detailniveau opgenomen in de Omgevingsregeling. Belangrijke reden daarbij is ook dat die bepalingen veelvuldig geactualiseerd moeten worden. Bijvoorbeeld als het gaat om de verwachte investeringskosten en ontwikkeling van energieprijzen. De inhoudelijke regels (de toetsregels) zijn via dit besluit geregeld op AMvB-niveau.

2.7.5.2. Uitgangspunten bij de instructieregels

Betaalbaarheid voor de wijk: gemiddelde kosten en baten en spreiding

Het uitgangspunt is om 1) de gemiddelde kosten en baten op wijkniveau en 2) de spreiding van de betaalbaarheid voor eindgebruikers in de wijk inzichtelijk te maken. Het waarborgen van betaalbaarheid van de wijkaanpak is geen individuele garantie: de instructieregels stellen daarom ook niet dat de betaalbaarheid per individuele bewoner berekend dienen te worden. Zoals bevestigd in het advies van de Raad van State³⁰ kan het begrip 'woonlastenneutraliteit' niet juridisch kan worden gekoppeld aan de aanwijsbevoegdheid.

Focus op betaalbaarheid voor eindgebruikers eigenaar-bewoners en huurders

Deze instructieregels zien op de eindgebruikers eigenaar-bewoners en huurders van de gebouwen in het warmtetransitiegebied. Het betreft dus de bewoners in de wijk en bijvoorbeeld niet verhuurders van gebouwen in de wijk en de eindgebruikers van maatschappelijk en zakelijk

²⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36387, nr. 20.

²⁸ Het Bgiw bevat ook een instructieregel die ziet op de betaalbaarheid vanuit nationaal perspectief. Zie paragraaf 2.7.4.

²⁹ De rekenregels zijn opgenomen in het Bgiw en verder uitgewerkt in de bijbehorende ministeriële regeling

³⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36387, nr. 4.

vastgoed (utiliteit). Gemeenten moeten in het omgevingsplan wel ook rekening houden met de betaalbaarheid van de maatregelen voor de utiliteitsbouw en verhuurders, waarmee wordt bedoeld de (gemiddelde) kosten en baten die het overgaan op een duurzame energievoorziening voor bedrijven, instellingen en overige gebouw eigenaren met zich meebrengen (zie paragraaf 2.7.6).

Handreiking betaalbaarheid

Naast het amendement Erkens c.s. is de Handreiking betaalbaarheid³¹ als vertrekpunt gebruikt voor de uitwerking van de instructieregels. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging Nederlandse Gemeenten hebben deze Handreiking in de zomer van 2023 aan gemeenten aangeboden als hulpmiddel om invulling te geven aan de voorwaarde dat gemeenten bij de warmtetransitie in de wijkaanpak rekening moeten houden met de verwachte betaalbaarheid van verduurzamingsmaatregelen voor bewoners, instellingen en bedrijven. In deze Handreiking is beschreven dat de betaalbaarheid van de wijkaanpak³² wordt bepaald door 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 verduurzamingsmaatregelen door verschillende groepen woningeigenaren kunnen worden gefinancierd. Deze elementen zijn ook opgenomen in de toetsregels.

Dashboard eindgebruikerskosten en startanalyse aardgasvrije wijken

Voor de gehanteerde methodiek, uitgangspunten, aannames en rekenregels is in grote mate aangesloten bij bestaande analyses, modellen, rapportages en datapakketten. Zo sluiten veel rekenregels aan bij rekenmethodes en uitgangspunten van de Startanalyse aardgasvrije wijken en de actualisatie daarvan. Hetzelfde geldt voor het Dashboard Eindgebruikerskosten dat in 2021 in opdracht van het Rijk en de VNG is ontwikkeld door TNO met input van het PBL. Het Dashboard bevat kwantitatieve informatie over de eindgebruikerskosten van de warmtetransitie, gekoppeld aan verschillende warmtestrategieën en data die gemeenten kunnen gebruiken bij de (verdere) ontwikkeling van warmteprogramma's, (wijk)uitvoeringsplannen en omgevingsplannen. Het onderliggende datapakket wordt regelmatig geactualiseerd. De meest recente versie betreft die van augustus 2024. Voor de kostenposten die onder andere ook in het Dashboard zijn opgenomen wordt veelal aangesloten bij de kostenkentallen van Arcadis en RVO. Die kostenkentallen gelden ook als uitgangspunt voor de kosten en baten zoals opgenomen in de rekenregels.

Onderzoek naar potentiële kaders voor betaalbaarheid

Berenschot heeft in opdracht van de VNG en met een bijdrage van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening onderzoek gedaan naar potentiële kaders voor betaalbaarheid.³³ Het onderzoek bevat belangrijke inzichten en aanknopingspunten die ook bij de uitwerking van deze instructieregels zijn uitgewerkt. Zo zijn ook de genoemde criteria om verschillende kaders voor betaalbaarheid te waarderen, zoals de uitvoerbaarheid, uitlegbaarheid en het draagvlak voor verschillende soorten kaders, gebruikt als toetssteen om de instructieregels verder uit te werken

Vastgesteld en voorgenomen beleid

Voor de instructieregels betaalbaarheid, en meer specifiek de rekenregels, is gebruik gemaakt van vastgesteld en voorgenomen beleid. Dit betreft beleid dat openbaar is, officieel is medegedeeld en concreet genoeg is uitgewerkt. Dit sluit aan bij de aanpak die door het PBL ook bij de Klimaat- en energieverkenning wordt gehanteerd. Nieuwe beleidsontwikkelingen kunnen bij actualisaties van de instructieregels, en meer specifiek de rekenregels, worden opgenomen.

Toets vooraf, geen garantie

De instructieregels betaalbaarheid eindgebruikers zijn een toets vooraf op de vraag of het plan van de gemeenten voor het warmtetransitiegebied voor de bewoners van die wijk, buurt of dorpskern vanuit financieel-economisch perspectief verstandig is en of de verwachting is dat de aanpak ook

³¹ [Handreiking betaalbaarheid | Publicatie | Home | Volkshuisvesting Nederland](#) (BZK en VNG, juli 2023)

³² Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in deze Nota van toelichting gesproken over een wijkaanpak. Meer specifiek gaat het over het warmtetransitiegebied dat een gemeente vaststelt. Dat kan een wijk, maar bijvoorbeeld ook een specifieke buurt of straat zijn.

³³ Te raadplegen via: <https://vng.nl/artikelen/onderzoek-naar-potentiele-kaders-voor-betaalbaarheid-warmtetransitie> (15-5-2025).

financieel haalbaar is voor bewoners. Deze instructieregels dragen daarmee bij aan meer zekerheid over de vraag of een aanpak van gemeenten voor een warmtetransitiegebied ook verstandig en betaalbaar is voor eigenaar-bewoners en huurders. Daar staat tegenover dat verschillende factoren bij het verduurzamen van een wijk, zoals lange looptijd van de investering en de mogelijke ontwikkeling van (hypotheek)rentes en de energieprijzen, onzekerheden met zich meebrengen die niet volledig aan de voorkant kunnen worden afgedekt³⁴. De betaalbaarheid voor individuele bewoners kan dan op basis van deze instructieregels ook niet gegarandeerd worden. Dat neemt niet weg dat veel beleid bijdraagt aan de betaalbaarheid voor de eindgebruikers, zoals subsidies, en het risico van dit soort onzekerheden verkleinen of gedeeltelijk wegnemen. Een voorbeeld hiervan is de renteloze lening van het Warmtefonds. Recente studies van DNB en het CPB laten zien dat veel huishoudens verduurzaming van de woning kunnen financieren³⁵ en verduurzamingsmaatregelen zoals isolatie en de installatie van een warmtepomp voor veel huishoudens financieel aantrekkelijk is. Tegelijkertijd bestaat de behoefte aan de waarborg dat de plannen van gemeenten voor de wijkaanpak, en de bijbehorende investeringen, kosten en baten, ook betaalbaar en te financieren zijn voor bewoners in de wijk, in het bijzonder voor kwetsbare afnemers. /Met de verschillende waarborgen in de Bgiw, waaronder de instructieregels betaalbaarheid, de benodigde participatie en betrokkenheid van bewoners, de mogelijkheid tot nadeelcompensatie en de vergewisplicht van gemeenten zorgen we dat iedereen mee kan doen. Ook energieloketten spelen hierbij een belangrijke rol, als plek waar bewoners terecht kunnen voor verdere ontzorging en advies. Een belangrijke afspraak naast deze waarborgen en instructieregels is dat het Rijk en de gemeenten de betaalbaarheid van de wijkaanpak zullen blijven monitoren. Ook zullen het Rijk en gemeenten voordat de aanwijsbevoegdheid voor het eerst wordt ingezet een verkenning hebben afgerond naar opties voor aanvullend flankerend beleid, en de wenselijkheid daarvan, die bijdragen aan de betaalbaarheid van de verduurzamingsmaatregelen als gevolg van de aanpak van een gemeente voor het warmtetransitiegebied, bijvoorbeeld voor de groep kwetsbare afnemers en om eventuele schrijnende situaties te voorkomen.

2.7.5.3. Toetsregels

De instructieregels bestaan uit zogenoemde toetsregels en rekenregels. Met toetsregels worden de hoofdregels bedoeld die beschrijven wanneer de uitkomst van de berekening van de verduurzamingsmaatregelen voor de eindgebruiker tenminste betaalbaar wordt geacht. Deze zijn opgenomen in instructieregels voor gemeenten in het Bkl. Wanneer de uitkomst van de berekening van de gemeente voldoet aan deze toetsregels is de betaalbaarheid voor de eindgebruiker in de toets vooraf gewaarborgd en voldoet de gemeente aan de voorwaarde ten aanzien van de betaalbaarheid voor de eindgebruiker en kan de gemeente – wanneer aangenomen wordt dat de gemeente ook voldoet aan de andere instructieregels en voorwaarden – de aanwijsbevoegdheid inzetten. De rekenregels zien op de onderliggende aannames en uitgangspunten waar de gemeente in de berekening van uit moet gaan. Van belang is dat met de rekenregels, zoals verder wordt uitgewerkt in een ministeriële regeling, niet van gemeenten wordt verwacht dat zij de betaalbaarheid per individueel huishouden berekenen. Gemeenten hoeven daarmee voor deze berekening ook geen aanvullende persoonsgegevens te verwerken. Wel zullen gemeenten inzicht dienen te geven de verwachte gemiddelde kosten en baten en de spreiding daarvan over verschillende type veelvoorkomende woningtypen en aandachtsgroepen zoals de groep kwetsbare afnemers.

Toetsregel 1: waarborgen betaalbaarheid voor het overgrote deel van de huishoudens

De betaalbaarheid voor de eindgebruiker is door gemeenten gewaarborgd als de gemeente aantoont dat voor de gebouwen die binnen het warmtetransitiegebied zijn aangewezen geldt dat de verwachte kosten in verhouding zijn met de verwachte baten. Dat wil zeggen dat de verwachte kosten over de looptijd vanaf de eerste investering niet uitstijgen boven de verwachte baten voor het overgrote deel van de bewoners. Het overgrote deel van de bewoners betreft de bewoners van tenminste 70% van de woningen die binnen het warmtetransitiegebied worden aangewezen. Voor

³⁴ PM Handreiking

³⁵ DNB (2024): Volgens schattingen kan 95% van de huiseigenaren de investeringskosten van verduurzaming van de eigen woning (isolatie tot energielabel B en elektrische warmtepomp) financieel dragen met spaargeld of een lening. Ook in de laagste inkomensgroep (96%).

eigenaar-bewoners kan dit ook worden uitgelegd dat zij de verduurzamingsmaatregelen op deze manier terugverdienen over de levensduur van de investering.

Waarborgen

Waarborgen betekent dat de gemeente deze instructieregel als toets vooraf op de plannen van de gemeente voor het desbetreffende warmtetransitiegebied in acht moet nemen en daaraan moet voldoen. Anders kan de gemeente de aanwysbevoegdheid in dit warmtetransitiegebied niet inzetten.

Verwachte kosten en baten

De verwachte kosten en baten die dienen te worden opgenomen in de berekening zijn uitgewerkt in de onderliggende rekenregels. Het betreft een inschatting van de verwachte kosten en baten, over het algemeen op basis van kostenkentallen. Voor een aantal posten kunnen gemeenten deze posten lokaal verrijken.

Warmtetransitiegebied

Het warmtetransitiegebied ziet toe op het door de gemeente geografisch aangemerkte gebied waar zij de aanwysbevoegdheid wilt inzetten. Dit kan bijvoorbeeld een wijk, buurt of dorpskern zijn.

Looptijd

Voor de looptijd van de investering, en waar dus ook met de berekening rekening moet worden gehouden, wordt uitgegaan van 30 jaar. Dat sluit aan bij de levensduur van onder andere isolatiemaatregelen. Zoals ook in de rekenregels uitgewerkt wordt dan ook uitgegaan van een herinvestering bij maatregelen met een levensduur van 15 jaar, zoals een (hybride) warmtepomp.

Overgrote deel van de bewoners

Voor de invulling van het overgrote deel van de bewoners van de wijk wordt uitgegaan van een percentage van tenminste 70% van de gebouwen in de wijk. Voor het percentage dat gezien kan worden als overgrote deel van de bewoners wordt daarmee aangesloten bij de 70%-regeling bij een renovatievoorstel voor een woningcomplex van tenminste 10 bouwkundige eenheden. Dat wil zeggen dat een renovatievoorstel voor een wooncomplex, zoals de isolatie van een dak van een flat of appartementencomplex, volgens de wet³⁶ redelijk is als minstens 70% van de huurders ermee instemt. Binnen bijvoorbeeld fiscale wet- en regelgeving het begrip hoofdzakelijk of 'in hoofdzaak', dus in belangrijke en overwegende mate, de betekenis van tenminste 70%³⁷. Het percentage van 70% geldt als ondergrens. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om een hogere grens te hanteren. De aanleiding om aan te sluiten bij het percentage gebouwen in de wijk, en bijvoorbeeld niet op het aantal bewoners en/of huishoudens is omdat de relevante wet- en regelgeving³⁸ toeziet op bouwwerken.

Toetsregel 2: rekening houden met de financiële haalbaarheid

Aansluitend geldt dat het plan van de gemeenten voor de bewoners financieel haalbaar moet zijn. De tweede hoofdregel is daarom dat gemeenten rekening houden met de gevolgen van de verduurzamingsmaatregelen voor de maandlasten van bewoners in het warmtetransitiegebied, in het bijzonder kwetsbare afnemers, en de financierbaarheid van de verduurzamingsmaatregelen.

Rekening houden met

Rekening houden met betekent dat gemeenten deze instructieregel een zwaarwegende positie moeten geven in de bredere belangenafweging om een warmtetransitiegebied aan te wijzen. Gemeenten kunnen enkel voldoen of goed gemotiveerd afwijken van deze instructieregel om de aanwysbevoegdheid te kunnen inzetten.

Financierbaarheid

Met financierbaarheid doelen we op de mate waarin bewoners in de wijk de investeringen kunnen financieren. Gemeenten dienen inzicht te hebben in de mate waarin bewoners toegang hebben tot

³⁶ Burgerlijk wetboek boek 7 artikel 220, lid 3.

³⁷ PM verwijzing via [KG:202:2023:41 Hulpmiddelen en uitgaven voor specifieke zorgkosten | Kennisgroepen](#)

³⁸ BBL.

financieringsinstrumenten zoals een hypotheek of verhoging daarvan, een lening bij het Warmtefonds, consumptief krediet en/of eigen middelen.

Maandlasten

Met deze instructieregel bouwen we voort op het streven en het uitgangspunt uit het Klimaatakkoord onder de visie voor 2050 dat de warmtetransitie woonlastenneutraal uitpakt. Met deze instructieregel hebben de gevolgen voor de maandlasten een zwaarwegende positie van een belang bij de belangenafweging van gemeenten. Onder (de verandering van) maandlasten als gevolg van de verduurzamingsmaatregelen verstaan we voor eigenaar-bewoners de (verandering van) ten opzichte van de referentiesituatie van de energierekening, dat wil zeggen de energielasten en netwerkkosten, de financieringslasten en het verschil in onderhoud- en gebruikskosten en voor huurders de verandering van maandlasten als gevolg van de verandering in de energierekening, huur en servicekosten en onderhoud- en gebruikskosten.

Kwetsbare afnemers

Het amendement Erkens c.s. vraagt in het bijzonder aandacht voor kwetsbare afnemers. In het amendement wordt verwezen naar de definitie van kwetsbare afnemers zoals bedoeld in artikel 28 van richtlijn 2019/944. In de richtlijn is aangegeven dat het concept "kwetsbare afnemers" kan bestaan uit inkomensniveaus, het percentage dat energie-uitgaven vormen van het besteedbare inkomen, de energie-efficiëntie van huizen, kritieke afhankelijkheid van elektrische apparatuur om gezondheidsredenen, vanwege leeftijd of andere criteria. Hierbij kan aangesloten worden bij de relevante definities in de Energiewet voor energiearme huishoudens en kwetsbare consumenten (elektriciteitsrichtlijn). Hierbij dient benadrukt te worden dat de huishoudens en/of bewoners die in het amendement en de richtlijn als kwetsbare afnemers en huishoudens worden beschreven zelf niet kwetsbaar zijn, maar dat zij zich vooral in een financieel of anderszins kwetsbare situatie bevinden.

2.7.5.4. Rekenregels

Met rekenregels worden de regels bedoeld die toezien op de manier waarop een gemeente de betaalbaarheid voor de eindgebruiker berekent. Het betreft de data, aannames en methodiek die gemeenten bij de berekening dienen te gebruiken en die regelmatig zullen worden geactualiseerd. Voorbeelden zijn de kostenposten, zoals kosten voor installatie, isolatie en financiering, en baten, zoals de besparing op de energierekening ten opzichte van de referentiesituatie, waarbij de aanname is dat bewoners aangesloten blijven op aardgas en gebruik maken van een HR-ketel. De rekenregels worden in deze nota van toelichting op hoofdlijnen toegelicht en verder uitgewerkt in een ministeriële regeling.

Rekenregels: kosten, baten, algemene rekenregels en lokale verrijking

Kosten

De rekenregels bevatten regels ten aanzien van de op te nemen kostenposten. Dit betreffen kosten voor een integraal pakket van isolatie, installatie, ventilatie, onderhoud- en gebruik en financiering. Voor een deel van de kosten krijgen is het van belang dat gemeenten deze aanvullen met lokale inzichten en verrijking. De verwachte kosten worden verminderd met subsidies en vermeden kosten, zoals de vermeden kosten voor herinvesteringen in HR-ketels in het referentiescenario.

Baten

De rekenregels bevatten regels ten aanzien van de op te nemen baten. Primair betreft dit de verwachte besparing op het energieverbruik en de energierekening als gevolg van de verduurzamingsmaatregelen ten opzichte van de referentiesituatie dat het gebouw niet verder wordt geïsoleerd en middels een HR-ketel aangesloten blijft op aardgas.

Looptijd, prijspeil, inflatie, discontovoet en leereffecten.

De instructieregels bevatten ook meer algemene rekenregels, zoals ten aanzien van de looptijd van de investering, het referentiescenario waarmee de berekeningen voor alternatieve warmtetechnieken mee kunnen worden vergeleken, en een aantal correctiefactoren, zodat in de verwachte kosten en baten rekening wordt gehouden met prijsontwikkelingen, zoals (verwachte) inflatie en leereffecten, en btw.

Lokale verrijking

Voor een deel van de kosten die moeten worden meegenomen in de berekening is het van belang dat gemeenten ruimte hebben en krijgen om de analyse en data lokaal te verrijken. Het betreft posten die lokaal sterk kunnen verschillen en waar lokale inzichten naar verwachting een actueler en betere weergave geven van de verwachte werkelijke kosten. Dit betreft de 1) warmtetarieven op basis van het kavelplan van de gemeente voor een gebied en (2) eventuele bijdrage aansluitkosten, 3) lokale gegevens over de investeringskosten, bijvoorbeeld op basis van schouwdata en 4) de eventuele inzet van lokale subsidies en middelen. Onderdeel van deze lokale verrijking kunnen ook aanvullende kosten zijn die niet zijn opgenomen in deze rekenregels. Hierbij dient de gemeente te motiveren dat deze kosten gemaakt worden in het kader van de warmtetransitie en de aanpak voor het warmtetransitiegebied.

Rekenregels: verdere afwegingen

Onzekerheden en gevoeligheidsanalyses

De toekomstige ontwikkeling van een aantal factoren die van invloed zijn op de betaalbaarheid voor de eindgebruiker is onzeker. Dit geldt bijvoorbeeld voor de toekomstige energieprijzen en de rente op een hypothecaire lening. Het advies is om eindgebruikers ook te informeren over deze onzekerheden en de mogelijke effecten van verschillende scenario's, bijvoorbeeld door het uitvoeren van gevoeligheidsanalyse en/of door berekeningen te maken met een scenario waar de energieprijzen hoog of laag zijn.

Ontwikkeling inkomens en koopkracht

Met uitzondering van het feit dat gemeenten in het bijzonder rekening moeten houden met de financiële haalbaarheid voor kwetsbare afnemers, waarbij ook het inkomen een verklarende factor kan zijn, bevatten de instructieregels geen rekenregels die zien op de ontwikkeling van de koopkracht en/of het inkomen van huishoudens. Het uitgangspunt is namelijk dat de verduurzamingsmaatregelen, ongeacht de ontwikkeling van de koopkracht en het inkomen, in zichzelf en vanuit financieel-economisch perspectief voor de wijk redelijk en voor bewoners ook financieel haalbaar moeten zijn. Dat neemt niet weg dat ontwikkelingen van het inkomen, de energieprijzen en de koopkracht in het algemeen van invloed kunnen zijn op bijvoorbeeld de draagkracht van bewoners. Dat geldt overigens ook voor de situatie waarbij een huishouden aardgas (voorlopig) aardgas blijft gebruiken.

Berekening geen weergave van persoonlijke situatie huishoudens

De instructieregels zijn gericht op het berekenen van de betaalbaarheid voor eindgebruikers in een wijkaanpak, onder andere op basis van een referentieverbruik van bewoners. Daarmee is de berekening geen exacte weergave van de betaalbaarheid voor individuele bewoners of huishoudens. Zo kan het werkelijke energieverbruik en het energiecontract van een bewoner invloed hebben over de verhouding tussen de kosten en baten van verduurzaming na investering. Het advies is om bewoners mee te nemen in dit soort afwegingen bij de communicatie over de berekening van de betaalbaarheid van de wijkaanpak voor de eindgebruiker. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor andere ontwikkelingen, zoals life events waarbij het verzamelinkomen of de samenstelling van huishoudens veranderen. Dit soort veranderingen kunnen een sterke invloed hebben op de mate waarin verduurzamingsmaatregelen voor individuele huishoudens in het warmtetransitiegebied financieel haalbaar zijn.

Andere voor- en nadelen die niet als rekenregel zijn opgenomen

Bepaalde voor- en nadelen, die wel degelijk van invloed kunnen zijn op het oordeel van bewoners over de aantrekkelijkheid van de verduurzamingsmaatregelen, zijn niet opgenomen in als kosten- en baten in de rekenregels. Dit betreffen voordelen en baten zoals toegenomen comfort, een verbeterd binnenklimaat en de verandering in de woningwaarde als gevolg van de verduurzamingsmaatregelen en nadelen en kosten zoals tijd en gedoe, zoals het opruimen van een zolder ten behoeve van dakisolatie, en kosten die niet direct een gevolg zijn van de verduurzamingsmaatregelen, maar daar wel mee samenhangen, zoals kosten die onderdeel zijn van het reguliere onderhoud van een woning, maar nu door de verduurzamingsmaatregelen ook expliciet aan de orde zijn.

2.7.6. Betaalbaarheid voor overige gebouwen in de wijk

Naast de betaalbaarheid voor de bewoners is ook de betaalbaarheid van de maatregelen voor overige gebouweigenaren en -gebruikers van belang bij het aanwijzen van de wijk. De gemeenteraad moet daarom in het omgevingsplan rekening houden met de betaalbaarheid van de maatregelen voor de utiliteitsbouw, zoals het mkb en maatschappelijke organisaties, en verhuurders, waarmee wordt bedoeld de (gemiddelde) kosten en baten die het overgaan op een duurzame energievoorziening voor bedrijven, instellingen en overige gebouweigenaren met zich meebrengen. Het gaat daarbij zowel om de eenmalige als de jaarlijkse kosten, zoals bekend op het moment dat het omgevingsplan wordt vastgesteld, en de mogelijkheid om deze investering te financieren. Gemeenten kunnen hierbij gebruik maken van de tool utiliteitsbouw (zie paragraaf 6.2.2).

2.7.7. Redelijke termijn

Gemeenten moeten rekening houden met de tijd die de betrokken partijen in de wijk nodig hebben om zich voor te bereiden op het duurzame alternatief, bijvoorbeeld door hun woning beter te isoleren. De gemeenteraad ziet daarop toe. Wat een redelijke termijn is, is geëvalueerd door Tauw.³⁹ In de evaluatie wordt het belang van duidelijkheid voor alle betrokkenen onderstreept. Daarom wordt een termijn van acht jaar gegeven tussen het besluit van de gemeenteraad in het omgevingsplan en het beëindigen van het transport van aardgas.⁴⁰ Een termijn van acht jaar geeft netbeheerders, woningeigenaren, waaronder woningcorporaties, en eigenaren van maatschappelijk en commercieel vastgoed over het algemeen voldoende tijd om de benodigde investeringen uit te voeren. Binnen die termijn van acht jaar kunnen bewoners en gebouweigenaren inspelen op de komende veranderingen in de energievoorziening en daar op natuurlijke momenten, zoals een verbouwing, noodzakelijke vervanging van installaties of de aankoop van een woning, al rekening mee houden. Voor woningen gaat het bijvoorbeeld om isolatie en het vervangen van het fornuis. Grote (utiliteits)gebouweigenaren beschrijven in vierjaarlijkse routekaarten op portefeuilleniveau, duurzame meerjaren onderhoudsplannen en/of meerjarige vastgoedverduurzamingsplannen welke maatregelen zij al hebben getroffen en hoe zij toewerken naar een CO₂-arme vastgoedportefeuille in 2050. Bij het opstellen van het warmteprogramma en het uitvoeringsplan kunnen gemeenten gebruik maken van de planning ('natuurlijke momenten'⁴¹) van de verduurzaming van utiliteitsgebouwen in deze portefeuilleroortekaarten. Gemeenten kunnen met grote (utiliteits)gebouweigenaren in contact treden om de volgorde van de wijken en de planning in de portefeuilleroortekaarten op elkaar af te stemmen.

Op grond van artikel 2.28, onder k, van de Omgevingswet, dat met het amendement-Erkens⁴² bij de Wgiw is ingevoegd, moet deze redelijke termijn ten minste acht jaar zijn na het aanwijzen van de wijk in het omgevingsplan. Via instructieregels is in artikel 5.131c, eerste lid, van het Bkl, artikel 5.131.c, is daarom bepaald dat de gemeenteraad bij het vaststellen van de wijziging van het omgevingsplan een redelijke termijn moet hanteren van ten minste acht jaar tussen het besluit tot vaststelling van het gewijzigde omgevingsplan en het moment waarop het gebruik van methaangas daadwerkelijk wordt beëindigd. Uit de toelichting bij het amendement blijkt dat een termijn van acht jaar noodzakelijk wordt geacht om gebouweigenaren en -gebruikers, de netbeheerders en het eventuele warmtebedrijf voldoende tijd te bieden om de benodigde investeringen uit te voeren. In de instructieregels in artikel 5.131c, tweede lid, Bkl, is uitgewerkt onder welke strikte voorwaarden hiervan kan worden afgeweken. In lijn met de toelichting bij het amendement gaat het bijvoorbeeld om situaties waarbij de verwachte sloop-nieuwbouw niet meer doorgaat, omdat er een fout is gemaakt in de afbakening van het warmtetransitiegebied of omdat wijken waar vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wgiw de vaststelling van dit besluit al een proces is gestart om de wijk aardgasvrij te maken (zoals bij wijken uit het Programma

³⁹ Tauw (2022) Evaluatie termijnen wijkgericht aanpak in Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving.

⁴⁰ Zie ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wgiw, Kamerstukken 2022/23, 36387, nr. 3, p. 17.

⁴¹ Een natuurlijk moment is bijvoorbeeld een investeringsmoment, zoals een verbouwing of (grootschalig) onderhoud, het vervangen van een apparaat of de aankoop van een gebouw. Een uitgebreidere omschrijving staat op <https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/energiebesparing/handreiking-erkende-maatregelen-energiebesparing/natuurlijke-zelfstandige-momenten/>.

⁴² Kamerstukken II 2023/24, 36387, nr. 9.

Aardgasvrije Wijken en Nieuwe Warmte Nu!). Daarnaast zijn er nog een drietal uitzonderingen opgenomen:

1. Wanneer het een gebouw betreft dat op verzoek van de gebouweigenaar aan de aanpak wordt toegevoegd. Wanneer het gaat om het op verzoek toevoegen van bepaalde gebouwen aan de aanpak, is het de verwachting dat de eigenaren van deze gebouwen mee willen doen aan het gehele besluit, inclusief ingangsdatum van het verbod. De gemeente overweegt of de termijn die nog resteert voldoende is, afhankelijk van hoe ver de uitvoering gevorderd is. Het is niet de verwachting dat voor die specifieke gebouwen nog eens acht jaar nodig is voor de uitvoering. Daarom is het redelijk om ervan af te mogen wijken.
2. Wanneer het een wijk betreft waar alleen nog aardgas wordt gebruikt ten behoeve van de warmtapwatervoorziening en/of de kookvoorziening en de energievoorziening ten behoeve van de ruimteverwarming dus al aardgasvrij is. Wanneer er al sprake is van een warmtenet in de wijk ten aanzien van de ruimteverwarming, zijn er minder ingrijpende aanpassingen nodig om de woningen en gebouwen aardgasvrij te maken. Hiervoor is naar verwachting geen acht jaar nodig om de wijk aardgasvrij te maken. Logischerwijs moet de gemeenteraad dan wel een uitvoeringstermijn kiezen die past bij de planning van de netbeheerder, bijvoorbeeld wanneer het nodig is om het net te verzwaren, en met de uitvoering door installatiebedrijven.
3. Wanneer de energie-infrastructuur voor methaangas vanwege technische redenen binnen een termijn korter dan acht jaar moet worden vervangen. In principe houdt de gemeenteraad rekening met de staat van het bestaande aardgasnet en de uiterste levensduur daarvan. Er zouden zich echter situaties kunnen voordoen waar door het de gemeenteraad niet lukt om het omgevingsplan op tijd te wijzigen om een uitvoeringstermijn van acht jaar te kunnen hanteren, maar waarin het onverantwoord is om het gasnet nog langer te gebruiken. Dit zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen bij gebouwen met blokverwarming waar de gasleidingen niet nog acht jaar gebruikt kunnen worden. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat bij acuut onveilige situaties, zoals het uitvoeren van (bodem)werkzaamheden waardoor verzakkingen optreden, het logischer is om herstelwerkzaamheden te verrichten dan de wijk aan te wijzen met een kortere termijn dan acht jaar.

De gemeenteraad besluit uiteindelijk wat een redelijke termijn is, maar moet hierbij de instructieregels volgen. Zij kan dus alleen een kortere termijn dan acht jaar hanteren wanneer de situatie voldoet aan de gestelde uitzonderingen. De gemeenteraad kan ook voor een langere periode kiezen als dat, gelet op de aard van de bebouwing of de aangewezen energie-infrastructuur, noodzakelijk is. De gemeenteraad zal de vastgestelde termijn in het kader van een zorgvuldige besluitvorming moeten motiveren. Ook als een gemeenteraad kiest voor een langere termijn is het aan de gemeenteraad om dit te motiveren. Overigens weet de gebouweigenaar al dat verduurzaming van de wijk op handen is doordat de wijk is opgenomen in het warmteprogramma dat voorafgaat aan de wijziging van het omgevingsplan. Daar kan de gebouweigenaar dus al eerder rekening mee houden bij het nemen van investeringsbeslissingen.

Bij het bepalen van de termijn is het ook nodig aandacht te besteden aan de seizoenen. Een gemeenteraad zal er – als onderdeel van de stappen die de gemeente zet om zorg te dragen dat niemand in de kou komt te zitten – in sommige wijken voor moeten kiezen om de redelijke termijn te laten eindigen tussen 1 april en 1 oktober om te voorkomen dat het transport van methaangas in het stookseizoen wordt beëindigd. De periode april tot oktober is in lijn met de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas. Als in een uitzonderlijk geval een gebouweigenaar zich – ondanks de inzet van de gemeente – nog niet heeft voorbereid op de overstap op een duurzaam alternatief, kan de gemeenteraad ervoor kiezen om het aardgas niet in het stookseizoen af te sluiten, zodat de gebouweigenaar alsnog tijd heeft om de overstap te realiseren voordat het stookseizoen begint. Het hangt sterk af van de aard van de bebouwing en de gekozen energie-infrastructuur welke datum redelijk is. In een wijk met oudere bebouwing, waar behalve een aansluiting op alternatieve energie-infrastructuur nog veel gebouwgebonden maatregelen nodig zijn, zou gekozen kunnen worden voor een datum in het voorjaar, zodat nalatige eigenaren het hele zomerseizoen hebben om die maatregelen te treffen. In een wijk met alleen goed beheerde woongebouwen, maatschappelijk en commercieel vastgoed of sociale

verhuur lijkt zo'n waarborg niet nodig, want de kans dat bewoners worden overvallen door het afsluiten is dan in principe niet aanwezig.

2.7.8. Register ACM

Het besluit van een gemeente gericht op het uitsluiten van het gebruik van gas, is terug te vinden in het omgevingsplan. Voor netbeheerders, energieleveranciers en de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) is het van belang dat zij een totaaloverzicht hebben van de wijken waar de aansluitaak en de transporttaak niet gelden. Dit is onder andere nodig voor het tijdig kunnen opzeggen van leveringsovereenkomsten. Energieleveranciers zullen naar verwachting het register van de ACM controleren om te voorkomen dat er leveringsovereenkomsten worden afgesloten met een vaste looptijd die later eindigt dan de datum die in het omgevingsplan wordt genoemd. Na deze datum kunnen zij immers geen methaangas meer leveren. Met de Wgiw is in de Energiewet geregeld dat de ACM een openbaar register bijhoudt met de wijken waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat daar geen methaangas en andere fossiele brandstoffen meer mag worden gebruikt.

Met dit besluit is in het Omgevingsbesluit geregeld dat het college van burgemeester en wethouders wijzigingen van het omgevingsplan, waarbij de gemeenteraad bepaalt dat het transport van aardgas (door de netbeheerder) in de toekomst wordt beëindigd, doorgeeft aan de ACM. De ACM zal hiervoor een formulier⁴³ ter beschikking stellen.

2.7.9. Vergewissen

Een van de waarborgen bij de uitvoering van het omgevingsplan is dat de gemeente zich ervan moet vergewissen dat woningen en gebouwen kunnen worden verwarmd, zodat men niet in kou komt te zitten. Als uit de monitoring blijkt dat de aanleg van en/of de aansluiting op de alternatieve energievoorziening vertraging heeft opgelopen, dan is de gemeente verplicht de datum in het omgevingsplan te verzetten (artikel 5.131k (nieuw) Bkl). Hiervoor dienen gemeenten in ieder geval de monitoring te bewaken ten aanzien van de voortgang van de aansluitingen van gebouwen op de aangewezen energie-infrastructuur en de voortgang van de uitvoering van de aanleg of verzwaring van de aangewezen energie-infrastructuur. Het sluitstuk wordt gevormd door de monitoring van de uitvoering en de vergewisplicht. In beginsel is de vergewisplicht alleen van toepassing op het alternatief dat de gemeente heeft aangewezen. Het kan voorkomen dat de zogenoemde opt-outs met een elektrische warmtepomp niet tijdig gerealiseerd kunnen worden omdat ook netverzwaring nodig is en de netbeheerder dit niet tijdig gereed heeft. De gemeente hoeft de datum in het omgevingsplan niet te verzetten, maar het ligt in de rede om dit wel te doen wanneer dit signaal bekend is zodat niemand in de kou komt te zitten.

In het uitvoeringsplan, of andere onderbouwing ten behoeve van de wijziging van het omgevingsplan, beschrijft de gemeente welke stappen in de desbetreffende wijk worden gezet en welke ondersteuning de gemeente biedt om zorg te dragen dat woningen en gebouwen een aansluiting hebben op een duurzaam alternatief voordat het besluit over het stopzetten van het aardgas wordt geëffectueerd. Daaruit wordt duidelijk welke stappen er door woning- en gebouweigenaren moeten worden genomen om de woning of het gebouw te kunnen verwarmen met de alternatieve energievoorziening. De gemeente zal middels monitoring van de uitvoering van de wijkaanpak in beeld moeten brengen hoe de voortgang in de wijk verloopt.

Als wordt overgestapt naar een warmtenet kan de gemeente bij het warmtebedrijf gegevens opvragen over de voortgang van de aanleg van het warmtenet en het realiseren van alle aansluitingen. Het warmtebedrijf zal daarnaast informatie aanleveren over de gebouwen waarvan de gebouweigenaren aan het warmtebedrijf hebben aangegeven te kiezen voor een opt-out, zodat hier ook extra zicht op ontstaat bij de gemeente. De gemeente kan daardoor gericht de eigenaren benaderen die hebben gekozen voor een opt-out, bijvoorbeeld om huishoudens en gebouweigenaren te helpen dat hun gebouwen een aansluiting krijgen die zwaar genoeg is voor een ander alternatief. Daarnaast kan de gemeente aan de hand van de gegevens die

⁴³ Gedacht wordt aan een formulier zoals is te vinden op: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/aanwijzing-gebieden-voor-gasregister-door-gemeenten>.

gebouweigenaren moeten verstrekken als zij niet meedoen met het alternatief dat de gemeente heeft voorzien (zie paragraaf 2.7.2), vinger aan de pols houden. Als geen gegevens zijn verstrekt, maar wel aan het warmtebedrijf is opgegeven dat men niet mee wil doen met het door de gemeente gekozen alternatief, kan de gemeente gericht die gebouweigenaren benaderen. Wanneer een gebouweigenaar kiest om niet mee te doen met het warmtenet, zal deze veelal overstappen op een elektrische warmtepomp ten behoeve van de ruimteverwarming. De gemeente kan dan bij de netbeheerder gegevens opvragen over de capaciteit van de aansluiting. Dat geeft een beeld van de voortgang als aansluitingen moeten worden verzwaard ten behoeve van een all-electric warmtevoorziening. Op deze manier kan overigens ook gemonitord worden wanneer de gemeente heeft gekozen voor een elektrisch alternatief op aardgas voor de gehele wijk.

Daarbij kan de gemeente bij de netbeheerder gegevens opvragen over welke gebouwen nog zijn aangesloten op het gasnet. De gegevens die de gemeente opvraagt bij het warmtebedrijf en de netbeheerder geven de gemeente aangrijpingspunten om gebouweigenaren extra ondersteuning aan te bieden als het beeld ontstaat dat zij niet meedoen of meewerken met het alternatief van de gemeente, maar zelf ook niets anders realiseren. De gemeente kan deze gebouweigenaren alsnog overtuigen om aan te sluiten op het collectieve alternatief, zoals een warmtenet. Mits er voldoende capaciteit is op het warmtenet, hebben warmtebedrijven ongeveer drie maanden nodig om gebouweigenaren alsnog aan te sluiten.

Het kan voorkomen dat een gebouweigenaar niet kiest voor een opt-out en derhalve het aanbod van het warmtebedrijf heeft aanvaard, maar dat op het moment dat het warmtebedrijf de afleverset voor warmte⁴⁴ wil installeren blijkt dat de gebouweigenaar of de huurder toch geen aansluiting op het warmtenet wil en de werkzaamheden niet toestaat. Het warmtebedrijf kan in dat geval geen aansluiting met afleverset realiseren. Om te voorkomen dat gebouweigenaren of huurders dan in de kou komen te zitten, is het wenselijk dat de gemeente afspraken maakt met het warmtebedrijf over de planning van het installeren van de afleversets, bijvoorbeeld dat er minimaal zes maanden moeten zitten tussen het installeren van de afleverset en de datum voor het beëindigen van het transport van aardgas, zoals opgenomen in het omgevingsplan. Zo heeft de gemeente nog zes maanden om de gebouweigenaar alsnog te overtuigen om aan te sluiten op het warmtenet (eventueel (of uiteindelijk) via handhaving, zie paragraaf 7.1).

2.7.9.1. Monitoring uitvoering

Het uitwerken van het warmteprogramma in uitvoeringsplannen, mede ten behoeve van de wijziging van het omgevingsplan, zal niet voor alle wijken in het warmteprogramma tegelijk gebeuren. Over enkele jaren zullen naar verwachting alle fases (planvorming, start uitvoering tot en met voltooiing) voorkomen in een gemeente. Om een beeld te krijgen van de voortgang van de wijkgerichte aanpak, ligt het in de rede om jaarlijks de voortgang in kaart te brengen. Afhankelijk van de fase waarin de uitvoering in een wijk zich bevindt, zal de gemeente in meer of minder detail de voortgang in beeld willen brengen.

Dit besluit regelt dat de gemeenteraad op grond van het Bkl wordt verplicht om de voortgang van de uitvoering in de aangewezen wijken te monitoren. Het ligt voor de hand om bij de monitoring van de uitvoering aan te sluiten bij de punten die zijn beschreven in het kader van het vergewissen (zie paragraaf 2.7.9). PBLQ heeft in 2024 een verkenning uitgevoerd naar de monitoring in de wijkaanpak, specifiek in het kader van de vergewisplicht.⁴⁵ Zij concluderen dat de informatiebehoefte ten aanzien van de vergewisplicht relatief beperkt is. In sommige gevallen zal informatie op gedetailleerd niveau nodig kunnen zijn, maar dat geldt over het algemeen niet voor de hele wijk. In de eerdere fases van de warmtetransitie ligt de informatiebehoefte vele malen hoger, onder meer voor het maken van gedegen warmteprogramma's, uitvoeringsplannen en het kunnen wijzigen van het omgevingsplan. De informatie die nodig is, is echter niet uniform, maar hangt af van de lokale situatie en van de gekozen aanpak. Op basis van dit onderzoek, en naar

⁴⁴ Voor de definitie van *afleverset voor warmte* zie artikel 1.1 van de Wet collectieve warmte.

⁴⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 32847/32813, nr. 1182.

aanleiding van de Motie-Grinwis⁴⁶, zijn de essentiële onderdelen in het kader van de vergewisplicht toegevoegd aan de monitoring (artikel 11.66b Bkl).

De wijze van monitoring kan worden afgestemd op de aard van het gebied. In een wijk met weinig (verschillende) eigenaren (grote gebouwen of grondgebonden huurwoningen) zal de monitoring minder bewerkelijk zijn dan in een wijk met veel eigenaren-bewoners. In wijken waar een collectieve warmtevoorziening wordt aangelegd levert het warmtebedrijf veel gegevens ten behoeve van de monitoring. Het warmtebedrijf geeft immers aan de gemeente door welke gebouweigenaren hebben gekozen voor een opt-out, welke gebouweigenaren die (stilzwijgend) hebben gekozen voor een aansluiting op het warmtenet en welke gebouweigenaren of huurders weigeren een afleverset te laten installeren.

2.7.9.2. Zo nodig verzetten datum omgevingsplan

Als de uitvoering van de warmtetransitie in de wijk of een deel daarvan onverhoopt vertraging oploopt, zullen de beheerder van de energie-infrastructuur en de gemeente naar verwachting de inspanningen in de wijk vergroten om zo de planning alsnog te halen. Zo kan de gemeente de informatievoorziening naar en ontzorging van bewoners en gebouweigenaren intensiveren. Als dat onvoldoende resultaat oplevert, is het onwenselijk dat de netbeheerder toch op de (enkele jaren daarvoor) in het omgevingsplan bepaalde datum de gastoevoer stopzet. Als uit de monitoring blijkt dat er onvoldoende zekerheid is dat gebouwen voor het einde van de termijn in het omgevingsplan zijn aangesloten op het duurzame alternatief, is de gemeente verplicht om de in het omgevingsplan bepaalde datum, waarop de gastoevoer wordt stopgezet, voor die gebouwen te verzetten. Hiervoor moet opnieuw het omgevingsplan worden gewijzigd.

Voor het wijzigen van deze termijn in het omgevingsplan wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht doorlopen. De gemeenteraad kan eventueel met toepassing van artikel 2.8 van de Omgevingswet een delegatiebesluit vaststellen, dat het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid biedt om de termijn voor een wijk of delen ervan te verzetten, zodat dit niet langs de gemeenteraad hoeft. Ook in dat geval doorloopt de wijziging dezelfde uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Er kan daarnaast op dezelfde wijze beroep worden ingesteld als tegen de vaststelling van het omgevingsplan door de gemeenteraad zelf, maar de discussie blijft beperkt tot de gewijzigde termijn.

In specifieke gevallen kan ook een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit worden verleend aan de eigenaar van een gebouw, waarmee de termijn kan worden verlengd. De mogelijkheid om een dergelijke omgevingsvergunning aan te vragen bestaat onder de Omgevingswet voor alle regels in het omgevingsplan, dus ook voor de regels, die op grond van dit besluit vereist zijn. De beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit gebeurt steeds aan de hand van dezelfde instructieregels als die gelden voor het omgevingsplan.⁴⁷ Dit betekent dat bij het besluit op de aanvraag rekening moet worden gehouden met de haalbaarheid, de nationale kosten en de gevolgen voor de aanleg en het beheer van de energie-infrastructuur. Ook de regels over betaalbaarheid gelden. Ook betekent dit dat in de vergunning een nieuwe redelijke termijn gegeven moet worden waarop het gebruik van aardgas wel beëindigd moet zijn. Deze mogelijkheid kan zo nodig worden gebruikt in specifieke gevallen waar de eigenaar door bijvoorbeeld overmacht zijn gebouw niet heeft kunnen aanpassen en het, gegeven de locatie, niet onevenwichtig is om zijn gebouw (pas enkele jaren) later aardgasvrij te maken. Een voorbeeld is een verouderd onderwijsgebouw of woongebouw dat op de nominatie stond om gesloopt te worden voor het eind van de redelijk termijn, maar dat door onvoorziene omstandigheden nog enkele jaren langer in gebruik moet blijven. Een belangrijk criterium is of de nationale kosten niet onevenredig zijn, waarbij het niet alleen gaat om het de nationale kosten van aansluiting op het gastransportnet via een naastgelegen wijk, maar ook om de nationale kosten van versneld afstoten van een gebouw.

⁴⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36387, nr. 26.

⁴⁷ Artikel 8.0b Bkl.

2.8. Gegevensverzameling bij Kadaster, warmtebedrijven en netbeheerders

Via de Wgiw is in de Omgevingswet een grondslag opgenomen om gemeenten in staat te stellen gegevens te kunnen laten verzamelen over gebouweigenaren om hen te betrekken bij de voorbereiding van en te informeren over (de wijziging van) het omgevingsplan. Het gaat hier nadrukkelijk ook om de voorbereiding van de wijziging van het omgevingsplan, zoals het opstellen van een warmteprogramma of een uitvoeringsplan.

Op dit moment kan de gemeente alleen in algemene zin alle adressen in de wijk aanschrijven. Hiermee worden echter niet de eigenaren bereikt die niet op dat adres wonen of zijn gevestigd. Daarom is met de Wgiw in de Omgevingswet een grondslag opgenomen voor gegevensverwerking voor specifieke situaties in het proces. Het gaat daarbij om twee soorten gegevens: contactgegevens van de eigenaar van een gebouw, als dat niet tevens de bewoner of gebruiker is, en gegevens over de (toekomstige) aansluiting van de woning op een warmte- en energievoorziening. Deze gegevens zijn in handen bij het Kadaster respectievelijk de netbeheerders en de warmtebedrijven.

Allereerst zal de gemeente informatie nodig hebben over de eigenaar van een gebouw, in gevallen waarin die eigenaar niet woonachtig of gevestigd is in dat gebouw. Voor het betrekken bij en het informeren over het omgevingsplan (en de onderbouwing daarvan: het uitvoeringsplan en het warmteprogramma) kan de gemeente 'de bewoners en gebruikers van' alle adressen in de wijk aanschrijven. Bij huurwoningen worden dan echter niet de eigenaren bereikt. Ook verhuurders van utiliteitsgebouwen kunnen niet worden bereikt door de adressen in de wijk aan te schrijven. Om ook gebouweigenaren, die buiten de wijk verblijven, te kunnen betrekken bij en te kunnen informeren over het omgevingsplan, is verzameling van persoonsgegevens noodzakelijk. Het gaat hierbij om naam- en adresgegevens van eigenaren zoals opgenomen in de basisregistratie kadaster. Het Kadaster zal de betreffende gegevens leveren van het gebied waarmee de gemeente eigenaren kan aanschrijven die niet in het aangewezen gebied wonen of gevestigd zijn door deze gegevens te vergelijken met de gegevens uit de basisregistratie personen (BRP) van de gemeente. De gemeente gebruikt de gegevens in beginsel om de gebouweigenaren te betrekken bij (het voorbereiden van) het wijzigen omgevingsplan. Daarbij kunnen deze gegevens ook nodig zijn om tijdens de uitvoering de voortgang te monitoren bij de gebouweigenaar in plaats van de huurder.

Daarnaast gebruikt de gemeente gegevens over de (huidige en toekomstige) aansluiting van gebouwen op een bron voor warmte en overige energie om te vergewissen dat woningen en gebouwen een aansluiting kunnen hebben op het duurzame alternatief dat in het omgevingsplan is opgenomen of op een alternatief. Verder gebruikt de gemeente gegevens over de vraag of een aardgasaansluiting aanwezig is op een bepaald adres.

Met dit besluit is in het Omgevingsbesluit opgenomen dat netbeheerders, warmtebedrijven en het Kadaster de gegevens binnen vier weken verstrekken aan de gemeenten. Verbruiksgegevens, aansluitwaarden en andere kenmerken van een aansluiting mogen door de netbeheerder worden gedeeld en gepubliceerd als ze zijn geaggregeerd tot een niveau waarop herleiding naar een enkele woning niet meer mogelijk is.⁴⁸

In het voorstel voor de Wcw wordt geregeld dat het warmtebedrijf een aanbod doet aan gebouweigenaren voor de overstap op een warmtenet. Het warmtebedrijf inventariseert welke gebouweigenaren in de betreffende wijken gebruik willen maken van de mogelijkheid om niet aangesloten te worden op het collectief warmtesysteem. In de Wcw wordt geregeld dat warmtebedrijven het Kadaster zelf kunnen verzoeken om gegevens te verstrekken om een aanbod te kunnen doen.

⁴⁸ Bron: <https://data.overheid.nl/juridische-kaders-rondom-het-delen-van-energiegegevens>. Het gaat daarbij om clusters van minimaal 10 aansluitingen, zie bijvoorbeeld www.enexis.nl/opendata.

3. Verhouding tot hoger recht

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verhouding met het Europees en internationaal recht. Hierbij is onder meer relevant de Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking, hierna: EPBD) en de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU L 376, hierna: Dienstenrichtlijn).⁴⁹

Daarnaast is relevant dat als een gemeente de aanwijsbevoegdheid inzet, dit doorgaans tot gevolg heeft dat een gebouweigenaar aanpassingen moet doen in het gebouw. Vanwege deze benodigde aanpassingen kan ervan worden uitgegaan dat het ongestoord genot van het eigendom wordt beperkt. Dit recht wordt onder meer beschermd in artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 17 van het EU-Handvest voor de grondrechten (het Handvest). De gevolgen voor het eigendomsrecht zijn toegelicht in de memorie van toelichting bij de Wgiw.⁵⁰ Daarnaast kan het verplicht afsluiten van het aardgas een inbreuk maken op artikel 8 EVRM en het daarmee corresponderende artikel 7 van het Handvest, omdat dit het rustig genot van de woning onmogelijk kan maken. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 3.1.

Ook zijn de ambities van de Europese Commissie op het gebied van de energietransitie van belang. Het kader hiervoor is de op 29 juli 2021 in werking getreden Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999. Deze zogenoemde "Europese Klimaatwet" is onderdeel van de Europese Green Deal. De Europese Klimaatwet bevat een bindende doelstelling om in 2050 in de gehele Europese Unie klimaatneutraal te zijn (netto nul emissies). Om dat doel te bereiken is eveneens de bindende doelstelling opgenomen om in 2030 de netto-broeikasgasemissies met ten minste 55 procent te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990. Deze doelstellingen betreffen resultaatsverplichtingen. Naast het doel om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn voorziet de Europese Klimaatwet in een streven om na 2050 netto negatieve emissies te realiseren. De Europese Klimaatwet bevat bovendien een proces om een doelstelling voor 2040 vast te stellen en een kader om de Europese Unie op koers te houden om de doelstellingen te halen.

In dat kader heeft de Europese Commissie in 2021 het 'Fit for 55-pakket' gepubliceerd.⁵¹ Dit pakket bestaat uit 17 regelgevingsvoorstellen die ervoor moeten zorgen dat de nieuwe doelstelling van 55 procent CO₂-reductie in 2030 wordt gerealiseerd. Het zijn veelal herzieningen van Europese richtlijnen en verordeningen, die nauw met elkaar zijn verweven en elkaar aanvullen. De Russische inval in Oekraïne leidde in het voorjaar van 2022 tot het aanvullende RePower EU pakket, een set aanpassingen van vooral de *Fit-for-55* voorstellen om als EU sneller onafhankelijk te worden van de import van fossiele brandstoffen uit Rusland. Dit is nader toegelicht in de memorie van toelichting bij de Wgiw.⁵²

3.1. Recht op respect voor de woning (artikel 8 EVRM en artikel 7 Handvest)

Op grond van artikel 8, eerste lid, EVRM en artikel 7 Handvest heeft eenieder recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. De bepalingen

⁴⁹ Richtlijn (EU) 2019/944 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit is overigens geïmplementeerd onder de Elektriciteitswet 1998 (en het Besluit experimenten decentrale duurzame elektriciteitsopwekking), vgl. Stcrt. 2022, 6101.

⁵⁰ Zie paragraaf 4.6.1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wgiw, Kamerstukken 2022/23, 36387, nr. 3, p. 39-43.

⁵¹ Te raadplegen via https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_nl.

⁵² Zie paragraaf 4.9 van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie, Kamerstukken 2022/23, 36387, nr. 3, p. 53-56.

hebben dezelfde inhoud en reikwijdte.⁵³ Om deze reden wordt in het vervolg enkel getoetst aan artikel 8 EVRM.

Artikel 8 EVRM biedt onder andere bescherming aan eigenaren van gebouwen, die tevens bewoner zijn (de eigenaar-bewoners).⁵⁴ Deze bescherming geldt in aanvulling op de bescherming van het eigendomsrecht, zoals neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Ook biedt artikel 8, eerste lid, EVRM-bescherming aan bewoners die geen eigenaar zijn, zoals huurders. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft geoordeeld dat artikel 8 niet alleen een fysiek aspect heeft, maar ook gaat over het rustige genot van de woning.⁵⁵ De bescherming is niet beperkt tot concrete of fysieke inbreuken, zoals een woning binnentreden zonder toestemming, maar slaat ook op niet-fysieke inbreuken, zoals geluidsoverlast, uitstoot, geuroverlast etc.⁵⁶

Uit artikel 8 EVRM en de bijbehorende jurisprudentie is niet op te maken of er ook een recht op een verwarmde woning of op een energieaansluiting bestaat.⁵⁷ Wel is het denkbaar dat het afsluiten van het aardgas bij een gebouw dat niet op een duurzaam alternatief is aangesloten, dusdanige gevolgen heeft dat een woning niet als zodanig kan worden gebruikt, bijvoorbeeld omdat deze niet verwarmd kan worden. In dat geval wordt het rustig genot van de woning onmogelijk gemaakt.⁵⁸ Het verplicht afsluiten van het aardgas kan dan in strijd zijn met artikel 8 EVRM. Echter, voordat zij het besluit tot beëindiging van de gastoevoer effectueert, moet de gemeente zich ervan vergewissen dat woningen en gebouwen kunnen worden verwarmd (zie paragraaf 2.7.9). Als het onvoldoende zeker is dat gebouwen in de wijk vóór het beëindigen van de termijn in het omgevingsplan zijn aangesloten op een duurzaam alternatief, moet de gemeente de datum voor het beëindigen van de gastoevoer verzetten (zie paragraaf 2.7.9.2). Om deze reden is het niet waarschijnlijk dat dit besluit het rustig genot van de woning onmogelijk maakt, in de zin van artikel 8 EVRM.

Mocht dit besluit toch een beperking van het rustig genot van de woning tot gevolg hebben, moet deze beperking worden getoetst aan de voorwaarden uit artikel 8, tweede lid, EVRM. Op grond van deze bepaling moet een beperking bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De uitleg van het begrip 'wet' in het EVRM beperkt zich niet tot hetgeen in het Nederlandse recht de wet in formele zin wordt genoemd. Ook lagere rijksregelgeving en regelgeving van decentrale overheden vallen onder het begrip 'wet'. Wel zullen de gestelde regels toegankelijk, voorzienbaar en voldoende precies omschreven moeten zijn.⁵⁹ De voorwaarde van voorzienbaarheid bij wet vereist onder meer dat er geen sprake is van (schijnbare) willekeur in de regels. Met dit besluit krijgen gemeenten de bevoegdheid om in het omgevingsplan wijken aan te wijzen waar vanaf een bepaald moment geen aardgas meer gebruikt kan worden. In het kader van de voorzienbaarheid moet in het omgevingsplan helder omschreven zijn (welke gebouwen in) welke gebieden of wijken worden aangewezen en welke regels vanaf welk moment gaan gelden. Op die manier kan de belanghebbende tijdig kennis nemen van het voornemen. De toegankelijkheid van de regels in het omgevingsplan is geborgd door de wijze van publieke bekendmaking en de toegang via digitale middelen en het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Tegen de aanwijsbevoegdheid staat ook voor de gebouweigenaar en -gebruiker procedurele rechtsbescherming open. Voorafgaand aan het omgevingsplan wordt bovendien een warmteprogramma en eventueel een uitvoeringsplan opgesteld, wat de voorzienbaarheid bevordert. Het nieuwe artikel 5.131a Bkl bepaalt dan ook dat enkel locaties kunnen worden aangewezen die in het warmteprogramma zijn opgenomen (zie ook

⁵³ Toelichting bij het Handvest van de Grondrechten (PBEU 2007/C 303/02).

⁵⁴ J. Karens, 'Juridische mogelijkheden en begrenzingen om straten en buurten aardgasvrij te maken. Haalbaar, betaalbaar en schaalbaar?', AA 2024, AA20240089, p. 96.

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld EHRM 20 mei 2010, 61260/08 (Oluic/Kroatië), par. 44.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ J. Karens, 'Juridische mogelijkheden en begrenzingen om straten en buurten aardgasvrij te maken. Haalbaar, betaalbaar en schaalbaar?', AA 2024, AA20240089, p. 96.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ EHRM 26 april 1979, NJ 1980, 146 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk).

paragraaf 2.7.1). Bovendien regelt het nieuwe artikel 5.131c Bkl dat bij het bepalen van de datum waarop geen aardgas meer gebruikt kan worden, behoudens enkele uitzonderingen ten minste een termijn van acht jaar wordt gehanteerd, gerekend vanaf de verwachte wijziging van het omgevingsplan.

Artikel 8, tweede lid, EVRM noemt verschillende legitieme doelen die een beperking van het recht kunnen rechtvaardigen. Het doel van dit besluit is het verduurzamen van de warmtevoorziening in gebouwen, om zo bij te dragen aan de reductie van broeikasgasemissies. Het tegengaan van de klimaatverandering valt onder de legitieme doelen van het economische welzijn van het land en de bescherming van de gezondheid.⁶⁰

Het criterium van noodzakelijkheid impliceert het bestaan van een urgente maatschappelijke behoefte (*pressing social need*). Er is een zekere beoordelingsruimte (*margin of appreciation*) voor de Staat. Belangrijk is dat de redenen om de inmenging te rechtvaardigen relevant en voldoende gewichtig zijn en dat de maatregel in een evenredige verhouding staat tot het legitieme doel dat wordt nagestreefd.⁶¹

In paragraaf 2 is al beschreven dat vrijwillige verduurzaming van de gebouwde omgeving niet-toereikend is. Bij vrijwillige verduurzaming moet bijvoorbeeld het gasnet in stand worden gehouden voor een kleine groep achterblijvers, wat hoge maatschappelijke kosten met zich meebrengt. Dit maakt de maatregel noodzakelijk.

In het kader van de proportionaliteit moet de gemeente bij het stellen van regels in het omgevingsplan motiveren dat de kosten voor de gebouweigenaren en -gebruikers in een redelijke verhouding staan tot het gewenste resultaat. Hierin wordt door de gemeente meegewogen dat de overstap op duurzame alternatieven voor bepaalde gebouwen duurder is dan voor andere gebouwen, bijvoorbeeld vanwege het verschil in bouwjaar. Aan de hand van informatie over de kosten voor bewoners en gebouweigenaren besluit de gemeente (welke gebouwen in) welke wijken eerder of juist later kunnen overstappen op een alternatieve bron voor warmte en energie. Met het amendement-Flach⁶² bij de Wgiw is in de Omgevingswet opgenomen dat het warmteprogramma gericht moet zijn op doelmatige en voor eigenaren en gebruikers haalbare en betaalbare verduurzaming van de warmtevoorziening in gebouwen. Uit de toelichting bij dit amendement blijkt dat dit handelsperspectief biedt voor huishoudens, waaronder ook de meest kwetsbare. Paragraaf 2.7.5 van deze nota van toelichting staat stil bij de betaalbaarheid voor eindgebruikers, zoals eigenaar-bewoners en huurders.

Voor de proportionaliteit is ook van belang dat er een periode van minimaal acht jaar zit tussen de inzet van de aanwijsbevoegdheid voor een wijk in het omgevingsplan en het daadwerkelijk stopzetten van het transport van aardgas. Voor de aanvang van deze termijn is de wijk bovendien al opgenomen in het warmteprogramma. Er zal vast moeten staan dat iedere gebouweigenaar de mogelijkheid heeft gehad om, al dan niet ondersteund door de gemeente, een andere warmte- of energievoorziening te realiseren in het gebouw. Bij de transitie naar een duurzaam alternatief is van belang dat de gemeente zich ervan moet vergewissen dat het alternatief daadwerkelijk beschikbaar is.

3.2. Richtlijn voor de Energieprestatie van Gebouwen

De derde herziening van de Europese richtlijn Energieprestatie van gebouwen (*Energy Performance of Buildings Directive*, EPBD IV⁶³) is op 28 mei 2024 vastgesteld en moet op 29 mei 2026 in iedere lidstaat geïmplementeerd zijn. Als onderdeel van de EPBD IV moeten lidstaten in een Nationaal Gebouw Renovatieplan vastleggen hoe zij de transformatie van het nationale gebouwenbestand naar een emissievrije gebouwde omgeving in 2050 gaan vormgeven, met tussendoelen voor 2030 en 2040. De norm voor nieuwe gebouwen wordt aangescherpt van de huidige BENG-norm naar

⁶⁰ Zie ook J. Karens, 'Juridische mogelijkheden en begrenzingen om straten en buurten aardgasvrij te maken. Haalbaar, betaalbaar en schaalbaar?', AA 2024, AA20240089, p. 96.

⁶¹ EHRM 25 februari 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:0225JUD002200993 (Z v. Finland), par. 94.

⁶² Kamerstukken II 2023/24, 36387 nr. 16.

⁶³ Richtlijn: EU/2024/1275.

nul-emissie gebouwen. Voor de bestaande bouw zullen maatregelen worden ingevoerd die gericht zijn op het verbeteren van gebouwen met een slechte energieprestatie, zodat alle gebouwen in 2050 emissievrij zullen zijn. Om gebouweigenaren te ondersteunen bij de verduurzaming komt er onder andere een gebouwrenovatiepaspoort.

De EPBD IV stelt dat alle nieuwe gebouwen tegen 2030 emissievrij moeten zijn en dat bestaande gebouwen uiterlijk in 2050 emissievrij moeten worden gemaakt. Lidstaten worden volgens artikel 13.7 aangemoedigd om verwarmingsketels op fossiele brandstoffen in bestaande gebouwen te vervangen, en worden ook gevraagd om nationale plannen voor de uitfasering van dergelijke ketels. Hoewel lidstaten gevraagd worden te streven naar het uitfaseren van fossiele cv-ketels en andere fossiele installaties in 2040, is dit expliciet geen verplichting. Het aardgasvrij maken van wijken met de Wgiw kan bijdragen aan de doelstelling. Wat betreft de hybride warmtepomp betekent dit dat, ook al werkt de warmtepomp hier samen met een cv-ketel, deze ook als eindoplossing ingezet kan worden. Het is hierbij van belang dat de ketel gebruik maakt van duurzame gasen zoals groen gas of waterstof.

3.3. Europees systeem voor emissiehandel: het Emissions Trading System (ETS)

Het Europese emissiehandelssysteem (ETS) bepaalt dat bedrijven moeten beschikken over rechten om CO₂ uit te stoten. Deze rechten kunnen ze krijgen of moeten ze kopen. Ongeveer 400 bedrijven in Nederland nemen deel aan het ETS. Bedrijven onder het ETS zijn vooral grote, energie-intensieve bedrijven uit de elektriciteitssector, raffinage-industrie, chemische industrie, metaalsector etc.

Begin 2023 is overeengekomen dat de hoeveelheid beschikbare emissierechten versneld wordt afgebouwd: van 2,2 procent nu naar 4,3 procent tot 4,4 procent per jaar. Dit betekent dat er vanaf 2040 geen emissierechten meer beschikbaar zullen zijn. Daarnaast is besloten dat er vanaf 2027 een apart emissiehandelssysteem komt met eigen CO₂-budget en eigen regels voor energie- en brandstofleveranciers aan de gebouwde omgeving en aan het wegtransport (ETS2). Daarmee krijgen ook die sectoren een verplicht CO₂-doel en een CO₂-beprijzing. Wanneer emissierechten schaars zijn zal de prijs hiervoor stijgen, waardoor het steeds onaantrekkelijker wordt om emissies te veroorzaken. Dit betekent ook dat het gebruik van aardgas (waarbij emissies vrijkomen) onaantrekkelijk wordt gemaakt. Het ETS functioneert door middel van het bindende emissieplafond. Het garandeert op termijn een afname van de CO₂ uitstoot.

3.4. Europese Vrij verkeer van goederen en diensten

Het begrip 'goederen' is in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU ruim uitgelegd. Het betreft alles dat op geld waardeerbaar is en als zodanig het voorwerp van handelstransacties kan vormen.⁶⁴ Methaangas valt onder deze definitie, aangezien het een prijs heeft en verhandeld wordt. Bovendien heeft het Hof van Justitie van de EU in haar antwoord op een prejudiciële vraag in de zaak *Gemeente Almelo e.a. tegen Energiebedrijf IJsselmij NV* bevestigd dat elektriciteit een goed is in de zin van het VWEU.⁶⁵ Voor methaangas zou eenzelfde soort overweging gemaakt kunnen worden.⁶⁶

Door het uitsluiten van het gebruik van methaangas in een warmtetransitiegebied, wordt in de kern de distributie van dit goed beperkt. Dit moet worden getoetst aan de artikelen 34 e.v. VWEU. In het bijzonder is sprake van een potentieel grensoverschrijdend effect, nu de Europese energiemarkt is geliberaliseerd. De Gasrichtlijn (richtlijn 2009/73/EG) bepaalt bijvoorbeeld dat lidstaten ervoor zorgen dat leveranciers vrij zijn om in de gehele Unie methaangas te leveren. Leveranciers uit andere lidstaten hebben daarmee de mogelijkheid om actief te zijn op de Nederlandse markt.

⁶⁴ HvJ-EU, zaak 7/68, Commissie tegen Italië (Kunstschatten).

⁶⁵ HvJ-EU, zaak C-393/92 (*Gemeente Almelo tegen Energiebedrijf IJsselmij NV*), overweging 28.

⁶⁶ zie ook: Zaak C-159/94, Commissie/Frankrijk, [1997] ECLI:EU:C:1997:501.

Het Europese vrij verkeer van diensten (artikel 56 VWEU) is enkel relevant op het moment dat de situatie niet onder een van de andere fundamentele vrijheden valt. Dit volgt uit de definitie van een 'dienst' in artikel 57 VWEU. Bij het uitsluiten van het gebruik van methaangas in een warmtetransitiegebied speelt weliswaar een dienstenelement, maar dat verandert niets aan het feit dat het in de kern gaat om een levering van een goed.

Met het oog op bovenstaande overwegingen, hoeft het voorstel niet te worden getoetst aan de Dienstenrichtlijn. Dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is als de situatie valt binnen het vrij verkeer van goederen volgt ook uit overweging 76 bij deze richtlijn. De maatregel hoeft daarom ook niet genotificeerd te worden. Alleen op restricties die niet direct betrekking hebben op de goederen zelf is de Dienstenrichtlijn van toepassing.⁶⁷

Het uitsluiten van het gebruik van methaangas in een warmtetransitiegebied kwalificeert als een invoerbeperking in zin van artikel 34 VWEU. Meer specifiek heeft het Hof van Justitie van de EU in *Commissie tegen Italië* (r.o. 56) bepaalt dat een gebruiksverbod voor een product op het grondgebied van een lidstaat een negatieve uitwerking heeft voor de toegang van dit product tot de markt van deze lidstaat.⁶⁸ Omdat de beperking geldt voor zowel Nederlandse leveranciers van gas, als leveranciers van methaangas uit andere lidstaten, is deze niet-discriminerend. De beperking kan bovendien gerechtvaardigd worden op grond van artikel 36 VWEU, nu de beperking bedoeld is voor de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren en planten. Hierboven is namelijk beschreven hoe de warmtetransitie bijdraagt aan het tegengaan van de klimaatverandering. Het Hof van justitie van de EU heeft ook erkend dat maatregelen ter bevordering van hernieuwbare energiebronnen kunnen worden gerechtvaardigd als milieumaatregel.⁶⁹

Daarbij geldt dat de belemmering evenredig moet zijn, waarmee wordt bedoeld dat het niet-discriminerend is, dat het geschikt is om het doel te bereiken en dat er geen minder beperkende alternatieven bestaan.

Hierboven is beschreven dat het verbod geldt voor alle leveranciers van methaangas en daarmee niet-discriminerend is. Een verbod op de levering van methaangas is doeltreffend voor de hierboven genoemde doelstellingen. Als immers geen methaangas meer geleverd wordt, moeten gebouwen voor hun warmtevoorziening overstappen op duurzame alternatieven. Eerder is beschreven dat een vrijwillige verduurzaming van de gebouwde omgeving ontoereikend is om klimaatverandering tegen te gaan.

4. Verhouding tot nationale regelgeving

Dit hoofdstuk gaat in op de verhouding met andere nationale regelgeving.

Voor een toelichting over de Klimaatwet, het wetsvoorstel Wet collectieve warmtevoorziening, het eigendomsrecht en nadeelcompensatie, de Algemene verordening gegevensbescherming en de milieueffectrapportage wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting bij de Wgiw.

4.1. Omgevingswet en onderliggende uitvoeringsregelgeving

Dit besluit vindt zijn grondslag grotendeels in de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Wgiw. De Omgevingswet bevat regelgeving over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Binnen de Omgevingswet zijn regels opgenomen die betrekking hebben op ruimtelijke ordening, water, milieu, bouwregelgeving, enzovoort. De wet voorziet in een integraal kader voor plaatsgebonden activiteiten van burgers, bedrijven en overheden in de fysieke leefomgeving.

Daarnaast zijn er vier AMvB's die uitvoering geven aan de Omgevingswet. Dit zijn Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), het Besluit kwaliteit

⁶⁷ Zie arrest HvJEU van 30 januari 2018, gevoegde zaken C-360/15 en C-31/16, overwegingen 89–90.

⁶⁸ HVJ-EU, zaak C-110/05 (*Commissie tegen Italië*).

⁶⁹ HVJ-EU, zaak C-379/98 (*PreussenElektra*).

leefomgeving (Bkl) en het Omgevingsbesluit. Decentrale overheden stellen hun algemene regels over de fysieke leefomgeving elk in één document, voor gemeenten is dat het omgevingsplan.

Het Bbl bevat, samen met het Bal, de algemene regels van het Rijk waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als zij bepaalde activiteiten verrichten in de fysieke leefomgeving. Het Bbl bevat regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid bij het (ver)bouwen van een bouwwerk, de staat van het bouwwerk, het gebruik van het bouwwerk en het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden. Met dit besluit is in het Bbl een verbod opgenomen om gebruik te maken van fossiele brandstoffen in een warmtetransitiegebied.

De aanwijsbevoegdheid zelf is met dit besluit in het Bkl vormgegeven. Het Bkl stelt inhoudelijke normen voor gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk met het oog op het realiseren van de nationale doelstellingen en het voldoen aan internationale verplichtingen. Het Bkl bevat daarbij instructieregels over de kerninstrumenten van de Omgevingswet, zoals het programma en het omgevingsplan. Instructieregels zijn de normen en bijbehorende regels die gelden voor bestuursorganen bij het vaststellen van onder meer die programma's en omgevingsplannen. Met dit besluit zijn instructieregels in het Bkl opgenomen over het warmteprogramma en het omgevingsplan in het kader van de bevoegdheid om een warmtetransitiegebied aan te wijzen.

Het was niet nodig om voor het verduurzamen van milieubelastende activiteiten een bevoegdheid te creëren op wetsniveau, omdat artikel 4.3 eerste lid jo. 4.22 van de Omgevingswet in voldoende mate voorzien in grondslagen om hierover regels op te nemen. In het Bal zijn maatwerkmogelijkheden voor gemeenten ten aanzien van milieubelastende activiteiten al breed mogelijk gemaakt. Het Bal en het Bbl kennen een andere opzet: waar het Bbl in beginsel een set landelijke regels is die uitputtend bedoeld zijn, is dat bij het Bal niet het geval.

Regels in het omgevingsplan hebben over het algemeen geen verplichtend karakter.⁷⁰ De regels in het omgevingsplan bieden, net als een bestemmingsplan, ruimtelijke bouw- en gebruiksmogelijkheden zonder dat daaraan een plicht wordt verbonden om deze ook daadwerkelijk te realiseren. Het omgevingsplan kan echter wel regels bevatten die nageleefd moeten worden door degene die een activiteit verricht die gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving. Daaronder vallen ook de regels in het omgevingsplan die de Wgiw en dit besluit mogelijk maken. Zij behelzen een verbod op bestaand gebruik van aardgas en een gebod op een alternatief. Zij hebben daarmee een verplichtend karakter, dat niet alleen voor bedrijven geldt, maar ook voor burgers.

Gemeenten maken bij het nemen van besluiten een belangenafweging, waarbij ze de relevante aspecten meenemen. Dat maakt het benoemen van aspecten die onderdeel moeten uitmaken van de besluitvorming in beginsel overbodig. Tegelijkertijd geeft het benoemen van die aspecten voor eenieder duidelijkheid dat deze aspecten in ieder geval onderdeel uitmaken van de belangenafweging. Vanwege de uitzonderlijke gevolgen voor burgers van de regels, die de Wgiw en dit besluit mogelijk maken, is het wenselijk aspecten die onderdeel moeten uitmaken van de besluitvorming door gemeenten expliciet te maken.

Tot slot is het Omgevingsbesluit van belang. Het Omgevingsbesluit richt zich tot alle partijen die in de fysieke leefomgeving actief zijn: burgers, bedrijven, instellingen en de overheid. Het Omgevingsbesluit bevat onder meer nadere procedurele bepalingen voor de instrumenten uit de Omgevingswet. Met dit besluit is het Omgevingsbesluit gewijzigd voor wat betreft de actualisatie en eerste vaststelling van het warmteprogramma, gegevensverstrekking en het verstrekken en beschikbaar stellen van gegevens met het oog op een monitoringsverplichting.

4.2. Gaswet/Energiewet

Dit besluit is mede gebaseerd op de Gaswet/Energiewet. Met de Wgiw is de Gaswet/Energiewet gewijzigd. Hierdoor krijgen gemeenten de ruimte om in het kader van de afbouw van het gebruik van aardgas in de gebouwde omgeving en de transitie naar een meer duurzame vorm van

⁷⁰ Zie de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit, Stb. 2018, 290, p. 105.

warmtevoorziening regels te stellen, die het gebruik van methaangas in een gebied uitsluiten. Daarnaast regelen de wijzigingen dat de taken van de netbeheerder in de betreffende gebieden vervolgens komen te vervallen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting bij de Wgiw.⁷¹

4.3. Regeling CO₂-heffing industrie

In het Klimaatakkoord voor de industrie is afgesproken om te komen tot een reductie van de uitstoot van broeikasgassen van 14,3 Mton per jaar in 2030. Om dit doel te borgen is de CO₂-heffing voor de industrie geïntroduceerd (Regeling CO₂-heffing industrie). In 2023 is het doel van de CO₂-heffing verhoogd tot 18,3 Mton.

De CO₂-heffing voor de industrie is ontwikkeld om zekerheid over de realisatie van de gewenste CO₂-reductie door de industrie in 2030 te creëren. De heffing geeft de industrie een consistente prijsprikkel voor verduurzaming en vormt een voorspelbare basis voor het plannen van verduurzamingsinvesteringen.

De regelgeving borgt de realisatie van de CO₂-doelstelling door de industrie en stimuleert en faciliteert de industrie in Nederland om te verduurzamen.

4.4. Huurregelgeving en VvE's

Hoewel dit besluit geen wijzigingen aanbrengt in de bestaande huurregelgeving, kunnen de Wgiw en dit besluit wel gevolgen hebben voor huurders en verhuurders. De gemeente kan er op grond van de Wgiw en dit besluit immers voor kiezen dat in een bepaalde wijk, op een bepaald moment, geen aardgas meer mag worden gebruikt. In veel gevallen zullen er in die wijk ook huurwoningen aanwezig zijn. De verhuurder moet vervolgens besluiten of het gehuurde moet worden aangesloten op het alternatief dat de gemeente kiest, of dat gekozen wordt voor een opt-out. Wanneer de verhuurder de woning of het gebouw verhuurt, dient hij rekening te houden met de belangen van de huurder. Dit betekent onder andere dat de verhuurder niet zomaar mag overgaan tot werkzaamheden aan het gehuurde. Of de huurder moet meewerken, dient te worden beoordeeld aan de hand van de algemene regeling in artikel 7:220 BW. Deze regeling komt erop neer dat de huurder werkzaamheden aan de woning moet dulden als sprake is van «dringende werkzaamheden» of bij een redelijk renovatievoorstel van de verhuurder. Bij renovaties van woningcomplexen (ten minste tien woningen die een bouwkundige eenheid vormen) geldt op grond van artikel 7:220, derde lid, BW dat een voorstel voor verduurzaming wordt vermoed redelijk te zijn wanneer 70 procent van de huurders daarmee heeft ingestemd. In hoeverre de keuze van de gemeente leidt tot gevolgen voor de verhuurder en huurder is al beschreven in paragraaf 4.6 van de memorie van toelichting bij de Wgiw.⁷² Dit besluit brengt daarin geen wijziging.

Ook voor Verenigingen van Eigenaars (VvE's) kan dit besluit gevolgen hebben. Appartementseigenaars besluiten namelijk gezamenlijk over aanpassingen aan de gemeenschappelijke delen van het gebouw. Bij het overstappen naar een alternatief voor aardgas zijn vrijwel altijd werkzaamheden nodig in of aan de gemeenschappelijke en/of privédelen van het gebouw. Hierdoor is een VvE-besluit, en in sommige gevallen het wijzigen van de splitsingsakte, noodzakelijk. Om een VvE-besluit rondom verduurzaming mogelijk te maken is er nu in het reglement van VvE's vaak een opkomsteis (quorum van 1/2^e of 2/3^e aantal stemmen dat kan worden uitgebracht) en een gekwalificeerde meerderheid van 2/3^e of 3/4^e van het aantal stemmen. In de praktijk werken deze regels erg belemmerend voor de keuzes die VvE's willen maken voor verduurzaming. Met de VvE-versnellingsagenda⁷³ wordt ingezet op het eenvoudiger maken van verduurzaming van gebouwen voor appartementseigenaars. Hiervoor is een pakket aan maatregelen aangekondigd waarvan de versoepeling van VvE-besluitvormingsregels er één is. De aangekondigde aanpassingen volgen in een separaat wetsvoorstel en maken geen onderdeel uit

⁷¹ Kamerstukken II 2022/23, 36387, nr. 3, p. 23 e.v.

⁷² Kamerstukken II 2022/23, 36387, nr. 3, p. 48-50.

⁷³ [Kamerstukken](#) II 2023/24, 30196/32847, nr. 817.

van dit besluit. In paragraaf 6.1 wordt nog dieper ingegaan op het doenvermogen van de bewoners in een VvE. Voor een uitgebreidere toelichting over het appartementsrecht wordt verwezen naar paragraaf 4.7 van de memorie van toelichting bij de Wgiw.⁷⁴ Met betrekking tot VvE's is het wel van belang om te benoemen dat bij de planvorming en beslistermijnen die gemeenten hanteren, bijvoorbeeld ten aanzien van de zogenoemde opt-out, rekening wordt gehouden met de besluitvormingsprocedures van VvE's. Een VvE moet veelal gezamenlijk tot een besluit komen of zij meedoen met het alternatief van de gemeente of zelf (eventueel met de hele VvE) iets anders realiseren. Hiervoor moet ten minste één of meerdere vergaderingen worden gepland om tot een besluit te komen.

4.5. Energiebesparingsplicht

De energiebesparingsplicht verplicht bedrijven en instellingen met een energiegebruik van 50.000 kWh of 25.000 m³ aardgasequivalent om alle maatregelen te treffen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. Het gaat hierbij om energiebesparende maatregelen, maatregelen met een CO₂-reducerend effect waarbij overgestapt wordt van energiedrager en maatregelen op het gebied van hernieuwbare energieproductie.

Veel van de maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik dragen door besparing, elektrische installaties en isolatie bij aan een aanpak om van het aardgas af te gaan. In sommige gevallen kan de verplichting leiden tot een aardgasbesparende maatregel waarvoor een bedrijf een investering in deze maatregel moet doen, terwijl binnen de periode waarin de maatregel zich terugverdient al afgestapt wordt van aardgas binnen het bedrijf of proces. Het kan in dat geval niet wenselijk zijn om deze maatregel uit te voeren omdat deze zich dan mogelijk niet binnen 5 jaar terugverdient. Dergelijke specifieke (technische) omstandigheden zijn ter beoordeling aan het bevoegd gezag, bijvoorbeeld op basis van het warmteprogramma of het omgevingsplan. Het staat een bedrijf of instelling altijd vrij om een betere, bijvoorbeeld een elektrificatie-optie, toe te passen of aan het bevoegd gezag aan te geven dat dit op korte termijn zal gebeuren. Omdat de investering die het bedrijf moet doen zich binnen vijf jaar moet terugverdienen, is een moment waarop van het aardgas afgestapt wordt dat verder dan 5 jaar in de toekomst ligt slechts beperkt relevant. Of een maatregel zich binnen de uitvoeringstermijn van de wijkgerichte aanpak nog terugverdient hangt dus af van hoeveel tijd er al verstreken is sinds het aanwijzen van de wijk en bovenal de tijd die nog resteert voordat het transport op aardgas naar de wijk wordt beëindigd.

5. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

5.1. Regeldrukeffecten

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wgiw⁷⁵ is een inschatting gemaakt van de effecten voor netbeheerders en energieleveranciers. Ook is een schatting gegeven van de gevolgen voor bewoners, instellingen en bedrijven, die van het uitvoeringsplan kennis moeten nemen. Een aspect dat in dit besluit is opgenomen en derhalve niet in de paragraaf over regeldrukeffecten van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wgiw staat, is de informatieverplichting wanneer er gebruik gemaakt wordt van de keuzevrijheid en men dus niet meedoet met het alternatief dat de gemeente heeft voorzien. Daarmee is ook uitvoering gegeven aan het eerdere advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk om de regeldrukeffecten op te nemen van het realiseren van een gelijkwaardig alternatief en de meldplicht daarbij.

Als vuistregel wordt gehanteerd dat als 80 procent van de gebouwen wordt aangesloten op een warmtenet, het warmtenet rendabel is. Maximaal 20 procent van de gebouwen wordt dan niet aangesloten, maar wordt door de gebouweigenaar voor een opt-out gekozen (die is geregeld in de Wcw). Die gebouweigenaren informeren in een later stadium de gemeente over het in gebruik nemen van het andere alternatief.

⁷⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36387, nr. 3, p. 51-52.

⁷⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36387, nr. 3, p. 61.

Van de woningen in een wijk zal een deel bewoond worden door de eigenaar en een deel worden verhuurd. Van de huurwoningen is een deel privaat of particulier en is een deel eigendom van een corporatie of andere grote verhuurder. Voor de woningen van een corporatie of een andere grote verhuurder geldt dat een professional, werkzaam bij de verhuurder, kennis zal nemen van de plannen van de gemeente. Voor deze groep is de standaard richtlijn voor bedrijven gehanteerd, net als voor de andere bedrijven in de wijk. Voor eigenaar-bewoners en kleine verhuurders is de standaard richtlijn voor burgers gehanteerd.⁷⁶

In het ontwerpbesluit is het gelijkwaardigheidsprincipe vervangen. Het alternatief hoeft niet langer een gelijkwaardige maatregel te zijn, maar moet voldoen aan de regels van het Bbl en het omgevingsplan. Daarmee hoeven gebouweigenaren bijvoorbeeld geen adviseur in te huren om deze gelijkwaardigheid aan te tonen. Deze wijziging is meegenomen in de hieronder beschreven regeldrukeffecten. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk heeft naar aanleiding van de wijzigingen in het ontwerpbesluit een nadere zienswijze uitgebracht en geeft onder andere dat het besluit daarmee lastenlauer is vormgegeven.

Handeling	Actor	Uurtarief	Aantal uur	Aantal	Eenmalige regeldruk kosten (in euro's)	Structurele regeldruk kosten
Informatieverplichting eigen alternatief	Eigenaar-bewoners en kleine verhuurders	15	1/3 (20 minuten)	86.841 tot 104.209	434.204 tot 521.045	
Informatieverplichting eigen alternatief	Gebouweigenaren (waaronder grote verhuurders)	54	1/4 (15 minuten)	3.829 tot 4.595	51.696 tot 62.035	
Totaal					485.901 tot 583.081	-

5.2. Milieueffecten

De gemeente neemt bij de inzet van de aanwijsbevoegdheid in het omgevingsplan het duurzame alternatief voor aardgas op. Op hoofdlijnen zijn er vijf mogelijkheden om een woning zonder aardgas te verwarmen.⁷⁷

- Individuele elektrische warmtepomp: de verwarming van de gebouwen in de wijk gebeurt met een elektrische lucht-, water- of bodem-warmtepomp.
- Warmtenet met midden- of hogetemperatuurbron: gebouwen worden verwarmd met een warmtenet met een aflevertemperatuur op het middenniveau (70°C). Het net wordt gevoed door warmtebronnen met een temperatuur van 70°C of hoger (zoals industriële restwarmte of geothermie).
- Warmtenet met lagetemperatuurbron: verwarming met een warmtenet dat wordt gevoed met lagetemperatuurbronnen. De temperatuur is te laag om direct warm tapwater te maken en ook voor ruimteverwarming zijn aanpassingen nodig. Dit kan collectief (voor een groep gebouwen) of individueel (in de woning).
- Groen gas: gebouwen worden verwarmd met een hybride warmtepomp of, als een hybride warmtepomp niet goed toepasbaar is, met een standaard Hr-ketel op groen gas. De toekomstige beschikbaarheid van groen gas is op dit moment beperkt en deels onzeker.
- Waterstof: gebouwen worden verwarmd met een hybride warmtepomp of, als een hybride warmtepomp niet goed toepasbaar is, een standaard Hr-ketel op waterstof. De hybride warmtepomp en Hr-ketel moeten dan wel geschikt zijn voor waterstof. De toekomstige beschikbaarheid en kostprijs van waterstof voor gebruik in de gebouwde omgeving zijn nog hoogst onzeker.

⁷⁶ Bron: Handboek Meting Regeldrukkosten (<https://www.atr-regeldruk.nl/wathoe/meten-is-weten/>).

⁷⁷ Expertise Centrum Warmte (2021) Handreiking voor lokale analyse - versie 2 juni 2021.

Bij de laatste twee technieken is de inzet van de aanwijsbevoegdheid overigens (nog) niet mogelijk, zoals beschreven in paragraaf 2.4 van deze nota van toelichting.

Effecten op het milieu als gevolg van de overstap op een duurzaam alternatief voor aardgas zijn te verdelen in effecten tijdens de fase van de aanleg en de fase van de exploitatie (gebruik, onderhoud en reparaties). De effecten ontstaan door het uitvoeren van de werkzaamheden, door ruimtegebruik en – met name bij een warmtepomp – door de lokale effecten van het gebruik daarvan. De milieueffecten zijn sterk afhankelijk van de specifieke lokale situatie, zoals de keuze voor het duurzame alternatief en indien van toepassing de bron voor het warmtenet (bijvoorbeeld industriële restwarmte of geothermie), het tracé van het warmtenet, het verzwaren van het elektriciteitsnet, de impact op flora en fauna, de invloed op verkeer en bereikbaarheid, de opwarming van de bodem door een warmtenet, de opwarming van de buitenruimte bij koeling in de zomer door warmtepompen en overlast voor omwonenden. Ook de mogelijkheid om mitigerende maatregelen te nemen om negatieve effecten te voorkomen of te verlichten, zijn afhankelijk van de lokale situatie.

Een belangrijk milieueffect hangt samen met de doelstelling van de Wgiw en dit besluit. Deze zijn onderdeel van een breder beleidspakket, gericht op de verduurzaming van de gebouwde omgeving. In de Klimaatwet is vastgelegd dat alle sectoren samen in 2030 ten minste 55 procent CO₂-emissies verminderen ten opzichte van 1990. Voor de gebouwde omgeving is een *indicatieve* opgave vastgesteld op het bereiken van een restemissie van 10 Mton CO₂-uitstoot in 2030, een reductie van bijna 67 procent ten opzichte van de uitstoot in 1990. Voor de gebouwde omgeving komt de CO₂-reductie doelstelling overeen met het minder gebruiken van aardgas.⁷⁸ Uit de Klimaat en Energieverkenning (KEV) 2024 blijkt dat de CO₂-restemissies zijn gedaald van 30 Mton in 1990 naar 17,6 Mton in 2023. De totale CO₂-reductie voor 2030 wordt geraamd op 48 procent met een restemissie van 13,2 Mton. Zonder aanvullend beleid zal de doelstelling naar verwachting buiten bereik blijven. Om dit doel binnen bereik te brengen, is een substantiële versnelling nodig ten opzichte van de afgelopen periode. De Wgiw en dit besluit maken onderdeel uit van de maatregelen om de energietransitie te bespoedigen.

In de KEV 2021 benadrukte het PBL dat de wijkgerichte aanpak een complex geheel is van verschillende deelinstrumenten en dat een succesvolle implementatie van het gehele beleidspakket nodig is om het doel te bereiken. Het PBL noemt de Wgiw in dat verband een belangrijke wetwijziging. Het is volgens het PBL niet zinvol om van deelaspecten van het beleidspakket die al wel uitgewerkt zijn het specifieke effect te bepalen, omdat de effectiviteit hiervan afhankelijk is van de uitwerking van andere instrumenten.⁷⁹

6. Uitvoering

6.1. Doenvermogen

Doenvermogen betekent volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 'dat burgers niet alleen de regels kennen, maar ook in staat moeten zijn om daarnaar te handelen'.⁸⁰ Daarbij gaat het om een ander soort mentale vermogens, zoals alertheid en het vermogen om in actie te komen, om het hoofd voldoende koel houden, en om vast te houden aan goede voornemens.

Doenvermogen speelt in relatie tot de uitvoering van de Wgiw en dit besluit op verschillende niveaus een rol. Het gaat onder andere om het doenvermogen van huishoudens en eigenaren van bedrijven en instellingen in de betreffende wijk. Bij het bepalen van de stappen van de gemeente in de desbetreffende wijk en de aangeboden ondersteuning, is het van belang dat gebouweigenaren en bewoners begrijpen welke keuzes ze moeten maken en welke acties ze kunnen of moeten uitvoeren om zich voor te bereiden op een duurzaam alternatief voor aardgas.

⁷⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 32847, nr. 911.

⁷⁹ Planbureau voor de Leefomgeving (2021) Beleidsoverzicht en factsheets beleidsinstrumenten.

Achtergronddocument bij de Klimaat- en Energieverkenning 2021.

⁸⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017) Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.

Een lokale doenvermogenstoets⁸¹ kan een waardevol instrument zijn, omdat deze gericht inzicht kan bieden in de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de maatregelen voor de bewoners en gebouweigenaren die het betreft. Het doenvermogen kan immers verschillen per wijk, afhankelijk van de bewoners en gebouweigenaren in die wijk. Ook is het goed om bewust te zijn van het feit dat de situatie (de wijk gaat van het aardgas af) invloed heeft op het doenvermogen van mensen, ook gedurende het proces. Sommige mensen geeft het in eerste instantie mogelijk stress door onzekerheid over de toekomst. Op dat moment leven er vragen zoals 'Hoe moet ik dit betalen?' en 'Kan ik straks mijn huis nog wel comfortabel verwarmen?', maar het kan ook (op termijn) positieve zaken teweegbrengen, bijvoorbeeld doordat er meer contact is met de bureaus of doordat de bewoners met hulp van de gemeente wel verduurzamingsstappen kunnen zetten waartoe zij hiervoor (zonder hulp) niet in staat waren.

In sommige wijken zal het belangrijk zijn om mensen te helpen aan de juiste informatie, waar in andere wijken meer specifieke ondersteuning nodig kan zijn. Bijvoorbeeld in de vorm van energiecoaches, die samen met bewoners tot een verduurzamingsplan komen, daar gezamenlijk stap voor stap doorheen lopen en helpen bij het aanvragen van financieringsinstrumenten. In weer andere wijken kan het wenselijk zijn om informatie in meerdere talen ter beschikking te stellen.

Gezien de grote verschillen tussen wijken, maar ook tussen aanpakken, is een lokale doenvermogenstoets niet verplicht voor gemeenten. Er kan bijvoorbeeld een wijkaanpak zijn waarbij het slechts gaat om enkele woningen of gebouwen (bijvoorbeeld een straat) en er al intensief contact is met de bewoners en bedrijven.

Het is daarbij van belang dat de gemeente (het college van burgemeester en wethouders en zijn ambtenaren) rekening houdt met het mensbeeld dat de gemeente heeft van de specifieke wijk. Uit onderzoek van SCP blijkt dat beleidsmakers vaak een te optimistisch, gesimplificeerd of juist te somber mensbeeld hebben.⁸² De gemeente doet er daardoor goed aan om rekening te houden met het beeld dat zij hebben bij de wijk. De lokale doenvermogenstoets kan hier overigens ook een goed instrument voor zijn om een realistischer beeld te verkrijgen. Daarnaast worden gemeenten in de verschillende handreikingen over participatie van het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW)⁸³ geadviseerd om rekening te houden met groepen die moeilijk kunnen participeren vanwege een gebrek aan tijd, kennis en vaardigheden of vanwege andere belemmeringen, en om aan te sluiten op de beleefswereld van de verschillende bewoners. Dit geldt niet alleen tijdens de planvorming, maar ook tijdens de uitvoering van de plannen van de gemeente.

Uit onderzoek van Ipsos I&O⁸⁴ blijkt dat tweederde van de woningeigenaren hulp nodig heeft bij het verduurzamen van de woning, in het bijzonder als het grote maatregelen betreft. Zij hebben bijvoorbeeld behoefte aan uitleg over subsidies en verduurzamingsmogelijkheden voor de specifieke situatie. Dit geldt in mindere mate voor VvE's, waar voornamelijk de besluitvorming van de VvE in de weg staat. Daarentegen geldt voor VvE's dat het (zeer) behulpzaam kan zijn als er een kartrekker is die de economische voordelen van de verduurzaming voor de VvE in kaart brengt en schetst welke maatregelen er genomen moeten worden. Huurders geven in dat onderzoek overigens aan dat zij geen invloed ervaren op de verduurzaming en afhankelijk zijn van wat de verhuurder doet.

De inzet van de gebiedsgerichte aanpak is juist dat bewoners, gebouweigenaren en VvE's 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 wijkaanpak biedt daarmee kansen om mensen met een lager doenvermogen beter te ondersteunen in het verduurzamen van de woning of het gebouw. Zo kan de gemeente woningeigenaren én VvE's van informatie voorzien over de

⁸¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020) Doenvermogen: Van toets naar tools. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020) Handout doenvermogen.

⁸² Sociaal Cultureel Planbureau: Mensbeelden bij beleid, bewust worden, bespreken en bijstellen (2022).

⁸³ Deze handreiking is beschikbaar via <https://www.nplw.nl/communicatie-en-participatie>.

⁸⁴ Rapport 'Behoeften en verwachtingen ten aanzien van het energiehuis voor het verduurzamen van de woning', Ipsos I&O (2024), te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/5dcceae8-4433-4cde-a2f4-c58ee65433c1/file>.

economische voordelen en hen helpen bij (inzicht verkrijgen in) de verduurzamingsstappen die nodig zijn. Dat begint al bij het planproces en de participatie die de gemeente hierop kan verzorgen. Uit ervaring bij de proeftuinen blijkt namelijk dat bij wijkaanpakken waar een hoge mate van participatie heeft plaatsgevonden tijdens het planproces, het overgrote deel van de wijk (meer dan 90 procent) vervolgens vrijwillig meedoet met de aanpak. Hierbij is overigens niet een aanpak de juiste: afhankelijk van de gekozen aanpak, het type bebouwing en de grootte van de wijk zijn er verschillende mogelijkheden die tot een dergelijk draagvlak kunnen leiden. De lessen uit de proeftuinen zijn hiervoor een waardevol inzicht voor gemeenten. In het kader van de motie-Postma⁸⁵ worden gemeenten opgeroepen om deze dan ook te gebruiken voor hun lokale participatiebeleid in relatie tot de wijkaanpak.

Het is daarnaast tijdens de uitvoering van belang dat de gemeente duidelijk schetst wat verwacht wordt van gebouweigenaren in de wijk, zodat er handelingsperspectief ontstaat. Tot welk niveau is het bijvoorbeeld verstandig om de woning of het gebouw te isoleren, gezien het alternatief voor aardgas dat de gemeente heeft gekozen? In het Bgiw is ook bepaald dat de gemeente in het omgevingsplan de betaalbaarheid voor de bewoners moet waarborgen door te voldoen aan de gestelde instructieregels. Hiermee wordt ook inzicht gegeven in de (gemiddelde) kosten en baten die het overgaan op een duurzame energievoorziening voor bewoners, instellingen en gebouweigenaren met zich meebrengen. Het gaat hierbij om gemiddelde kosten en baten aangezien een berekening per woning en huishouden, rekening houdend met toekomstige ontwikkelingen altijd slechts een schatting betreft (zie paragrafen 2.7.5 en 2.7.6).

Waar sommige gebouweigenaren, zoals (grote) verhuurders, voldoende handelingsperspectief zullen hebben om de overstap naar de duurzame energievoorziening te maken, hiervoor de benodigde financiering te regelen en subsidies aan te vragen, zullen veel gebouweigenaren en -gebruikers verder ontzorgd moeten worden. Hierbij kunnen zij in den brede gebruik maken van bestaande ondersteuningsprogramma's, zoals de energieloketten en de doorontwikkeling daarvan naar de toekomstige energiehuizen. Het energiehuis moet advies en ondersteuning onder één dak samenbrengen in een uitgebreide variant van een energieloket.⁸⁶ Maar specifiek in de wijkaanpak spelen gemeenten (mogelijk via deze loketten) een belangrijke rol in die ontzorging. Zij zullen gebouweigenaren moeten informeren over en helpen bij de stappen die genomen moeten worden. Overigens zal het toekomstige energiehuis ook de loketrol moeten vervullen waar huishoudens in de wijkaanpak laagdrempelig terecht kunnen voor de overstap naar een alternatieve energievoorziening, onder andere voor hulp bij (financiële) vragen en voor hulp bij het halen van hun recht, conform de motie-Postma⁸⁷.

Om uiteindelijk het transport van aardgas naar de wijk te mogen beëindigen zal de gemeente zich ervan moeten vergewissen dat de bewoners er klaar voor zijn en niet in de kou komen te zitten. Dat kan de gemeente aan het einde van de gestelde termijn doen, maar de verwachting is – gezien de ontzorgende rol van de gemeente – dat zij continu vinger aan de pols zal houden. Hoe dit ingevuld zal worden, kan per wijk verschillen, afhankelijk van de uitkomsten van de doenvermogenstoets en bijvoorbeeld de lokale kennis over de wijk.

Tot slot moeten ook de ambtenaren van de gemeente het doenvermogen hebben om uitvoering te kunnen geven aan het planproces op grond van de Wgiw en dit besluit. Zo moet iedere gemeente een warmteprogramma opstellen volgens de instructieregels in dit besluit. Bij het maken van het warmteprogramma moeten vervolgens verschillende procedurele stappen genomen zijn. Dit geldt ook voor de voorbereiding van de wijziging van het omgevingsplan in een uitvoeringsplan of soortgelijk document en de wijziging van het omgevingsplan zelf. In paragraaf 6.2 wordt dieper ingegaan op de ondersteuning die er wordt geboden aan gemeenten om invulling te kunnen geven aan de aanwijsbevoegdheid en hun regierol in de lokale warmtetransitie in den brede.

⁸⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36387, nr. 32.

⁸⁶ Met het inrichten van een energiehuis wordt een stap gezet om in 2026 invulling te geven aan een Europese verplichting uit de richtlijn van de Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) IV. Het uitgangspunt hiervan is dat via een 'one-stop-shop' bewoners, mkb'ers en eigenaren van maatschappelijk vastgoed op één plek (eenduidige) informatie, ondersteuning en communicatie kunnen vinden over verduurzamingsmaatregelen.

⁸⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36387, nr. 29.

6.2. Ondersteuning gemeenten

Gemeenten voeren de regie bij de wijkgerichte aanpak en geven sturing op basis van het warmteprogramma, uitvoeringsplan en omgevingsplan. In het uitvoeringsplan, of soortgelijk document, kan een gemeente de wijziging van het omgevingsplan onderbouwen. Gemeenten worden bij het opstellen van het warmteprogramma, uitvoeringsplan en omgevingsplan op diverse manieren ondersteund.⁸⁸ Dit wordt hieronder nader toegelicht.

6.2.1. Financieel en algemeen

De uitvoering van de Wgiw en dit besluit legt beslag op de capaciteit en het budget van gemeenten. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de mogelijke extra uitvoeringslasten van de wijkgerichte aanpak onderzocht worden door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en daarmee invulling te geven aan de eis van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Op basis van het ROB-advies heeft het kabinet 1,04 miljard euro beschikbaar gesteld aan gemeenten voor de uitvoering van het klimaat- en energiebeleid tot en met 2025. Voor de periode tot en met 2030 stelt de Rijksoverheid middelen beschikbaar voor de uitvoering van het klimaat- en energiebeleid via het gemeentefonds. Kosten die gemeenten maken in het kader van de wijkgerichte verduurzaming van de gebouwde omgeving, zoals meer-of maatwerk of kosten voor gegevensverstrekking door het Kadaster, kunnen hieruit worden bekostigd. Zoals in paragraaf 5.1.2 van de memorie van toelichting bij de Wgiw⁸⁹ is beschreven, worden gemeenten ondersteund in hun regierol door het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW). Het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) en het Expertise Centrum Warmte (ECW) zijn hier integraal in opgegaan. Het NPLW bestaat uit een nationale en een regionale component. Op regionaal niveau is er vanuit gemeenten behoefte om gemeente-overstijgend samen te werken. Regionaal zijn vaak overeenkomstige behoeften aan expertise. Het gaat bijvoorbeeld om de inzet van een warmteregisseur die een rol speelt in het regionaal organiseren van warmtebronnen en -netten. Of om expertise voor het activeren en ontzorgen van bewoners en het bundelen van vraag om schaal te creëren en tot goedkopere oplossingen te kunnen komen.⁹⁰ Om deze regionale uitvoeringskracht van gemeenten verder te versterken is als onderdeel van het NPLW voorzien in een regionale ondersteuningsstructuur. Via de regionale structuur is 9 miljoen euro per jaar beschikbaar voor gemeenten.⁹¹ Daarnaast ondersteunt het NPLW gemeenten bij het planproces van de wijkaanpak: het stelt verschillende handreikingen beschikbaar en organiseert webinars en bijeenkomsten over verschillende stappen in het planproces. Zo is in 2025 gestart met het ondersteuningsaanbod voor het warmteprogramma waar het NPLW deelnemende gemeenten helpt om eind 2026 een warmteprogramma te hebben opgesteld.

6.2.2. Betaalbaarheid in de wijk

Een belangrijk onderdeel van de onderbouwing van de wijziging van het omgevingsplan, is de betaalbaarheid van de aanpak in een wijk. Gemeenten worden hierbij ondersteund via:

- De Leidraad bestaande uit de Startanalyse en de Handreiking voor lokale analyse, handreikingen en het ondersteuningsprogramma van het NPLW. Dit zijn hulpmiddelen voor de analyses en afwegingen die gemeenten moeten maken ten behoeve van hun warmteprogramma's en het omgevingsplan.
- De Startanalyse van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Dit is een technisch-economische modelanalyse en geeft op buurtniveau voor vijf CO₂-neutrale warmtestrategieën weer wat de nationale kosten zijn. De nationale kosten zijn de totale kosten van alle maatregelen die nodig zijn om in een buurt een strategie uit te voeren, ongeacht wie die kosten betaalt. De nationale kosten zijn berekend op basis van gevalideerde landelijke, openbare data. De Startanalyse maakt inzichtelijk welke alternatieven betaalbaar en kansrijk

⁸⁸ Zie de Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 september 2020 over de Stand van zaken Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving, Kamerstukken II 2020/21, 32813, nr. 570.

⁸⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36387, nr. 3, p. 56-58.

⁹⁰ Zie het Bestedingsplan Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie, bijlage bij de Kamerbrief van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 13 september 2022 over Verzamelbrief warmtetransitie gebouwde omgeving en ondersteuning gemeenten, Kamerstukken II 2022/23, 32813 nr. 1088.

⁹¹ Stcrt. 2023, 13911.

zijn. De Startanalyse bevat daarnaast gegevens over de woningen en gebouwen per buurt. Het gaat daarbij onder andere om de mate van isolatie.⁹² De startanalyse is in 2025 geactualiseerd.

- Met de Handreiking voor lokale analyse kunnen gemeenten vervolgens een meer gedetailleerde analyse (laten) uitvoeren waarin rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden. Een gedegen lokale analyse maakt de keuze voor een warmtealternatief robuuster en biedt kansen voor kostenoptimalisatie door per wijk een slimme timing te bepalen.
- Het Dashboard Eindgebruikerskosten biedt op basis van openbare data inzicht in de jaarlijkse kosten voor verschillende warmteopties om wijken aardgasvrij te maken (warmtepompen, warmtenetten en groen gas) voor zes type eindgebruikers (huiseigenaren, huurders, verhuurders, warmtebedrijven, netbeheerders en de Rijksoverheid). Daarnaast is onderscheid gemaakt in laag, midden en hoog energiegebruik. Deze tool is een aanvulling op de Startanalyse die de nationale kosten van de warmteopties laat zien. Het meest recente datapakket ten behoeve van het Dashboard Eindgebruikerskosten is van augustus 2024.
- Het Rijk en de VNG hebben in gezamenlijkheid de Handreiking betaalbaarheid opgesteld als hulpmiddel voor de de warmtetransitie en wijkaanpak. Gemeenten kunnen bij de berekening van betaalbaarheid ook gebruik maken van verschillende tools, waaronder het huidige Dashboard Eindgebruikerskosten.
- Er een dataset die inzicht geeft in de aanwezigheid van utiliteitsbouw in de wijk en veelvoorkomende utiliteit met procesgebonden aardgasgebruik.⁹³ Deze dataset wordt de komende tijd van een update voorzien waarin de investeringskosten van verschillende verduurzamingsscenario's worden toegevoegd.

Het amendement Erkens c.s. en de motie de Vries⁹⁴ vragen ook in het bijzonder aandacht voor kwetsbare huishoudens en afnemers. Conform amendement Erkens c.s. worden in lijn met richtlijn 2019/944 onder kwetsbare huishoudens verstaan huishoudens met energiearmoede en huishoudens voor wie de beëindiging van het transport of de levering van elektriciteit of methaangas zeer ernstige gezondheidsrisico's tot gevolg zou hebben. Het NPLW ondersteunt gemeenten bij aanpak van energiearmoede en het helpen van huishoudens in een kwetsbare positie. Zo heeft het NPLW handreikingen opgesteld en webinars georganiseerd over het borgen van de aanpak van energiearmoede, de inzet van energieklusdiensten, inclusieve participatie in de warmtetransitie, de samenwerking tussen het fysieke en sociale domein en het bereiken van de doelgroep. Bij het ondersteunen van kwetsbare huishoudens in de warmtetransitie kan het van belang zijn dat gemeenten ook extra aandacht hebben voor de doelgroep die gebruik maakt van de WMO, bijvoorbeeld omdat ze vanuit een ziekte of beperking een andere energievraag hebben.

6.2.3. Milieueffectrapportage

Voor het wijzigen van het omgevingsplan, en het vaststellen van het warmteprogramma, kan het nodig zijn een milieueffectrapportage op te stellen (zie paragraaf 4.8 van de memorie van toelichting van de Wgiw⁹⁵). Het NPLW ondersteunt gemeenten bij vragen en (afwegingen omtrent) het invullen van de mer-plicht. Gemeenten kunnen al enkele jaren gebruik maken van de factsheet 'Transitievisie warmte en milieueffectrapportage' die de Commissie voor de milieueffectrapportage heeft geschreven. Deze factsheet gaat onder andere in op de vraag wanneer

⁹² In het gemeenterapport (van de Startanalyse) staan diverse tabellen: Aantal woningen in de gemeente naar bouwjaar en buurt; Aantal woningen in de gemeente naar energielabel en buurt; Aantal woningen in de gemeente naar type en buurt; Oppervlakte (bvo in m²) gebouwen utiliteit in de gemeente naar bouwjaar en buurt; en Oppervlakte (bvo in m²) gebouwen utiliteit in de gemeente naar type en buurt. In de buurttabellen (van de Startanalyse) staat daarnaast: Aantal woningen naar bouwjaar en type in de buurt; Aantal woningen naar type en energielabel in de buurt; en Oppervlakte (in m²) gebouwen utiliteit naar bouwjaar en type in de buurt.

⁹³ Te raadplegen via: <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/toolkit-programma-verduurzaming-gebouwde-omgeving/documenten/publicaties/2024/06/04/dashboard-utiliteit-in-de-wijnaanpak> (mei 2025).

⁹⁴ Kamerstukken 36387, D

⁹⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36387, nr. 3, p. 52-53.

milieueffectrapportage speelt bij de transitievisie warmte oftewel het warmteprogramma.⁹⁶ Daarnaast is er een handreiking mer(-beoordeling) in de warmtetransitie opgesteld door het NPLW om gemeenten hierin te ondersteunen.⁹⁷ Daarnaast geeft het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) informatie over de eisen met betrekking tot inhoud en procedure van het milieueffectrapport voor plannen en programma's.⁹⁸

6.2.4. Omgevingswet

Voor algemene kennis over het wijzigen van het omgevingsplan, over programma's en over participatie kunnen gemeenten terecht bij de VNG⁹⁹ en bij het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO). Het IPLO bundelt informatie over bodem, bouwen, water, milieu en de Omgevingswet en ondersteunt overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij het werken met de Omgevingswet en het digitaal stelsel in de praktijk.

Daarnaast kunnen gemeenten gebruikmaken van de staalkaarten van de VNG. De staalkaarten bevatten (juridische) regels die als voorbeeld en inspiratie voor een gemeente kunnen dienen. Ze geven inzicht in de nieuwe mogelijkheden die de systematiek van de Omgevingswet biedt. Eén van de staalkaarten heeft betrekking op de energietransitie in de gebouwde omgeving.¹⁰⁰ Daarnaast werkt de VNG aan de Staalkaart energietransitie – opwek. Deze is een aanvulling op de Staalkaart energietransitie gebouwde omgeving, die werd gepubliceerd in 2022, en bevat overige regels die mogelijk gebruikt kunnen worden voor het verankeren van de beleidsambities voor de energietransitie in het instrumentarium van de Omgevingswet.

Bovendien heeft Netbeheer Nederland de staalkaart 'Elektriciteit en gas in het omgevingsplan' opgesteld.¹⁰¹ Met deze staalkaart beoogt Netbeheer Nederland om gemeenten te helpen om de impact en het ruimtebeslag van de energie-infrastructuur in beeld te krijgen, weloverwogen keuzes te maken en de daarbij passende regels op te nemen in het omgevingsplan.

6.3. Digitalisering van de regelgeving

Via het Digitaal Stelsel Omgevingswet kunnen gebruikers zien welke regels gelden op een locatie. Regels zijn gekoppeld aan een werkingsgebied. Wanneer de gemeente regels in het omgevingsplan opneemt, zal daar dus ook altijd een gebied aan moeten worden gekoppeld. Dit zal (grotendeels) overeenkomen met de in het warmteprogramma beschreven wijk, maar een gemeente zal deze in het omgevingsplan altijd nauwkeurig moeten begrenzen (zie paragraaf 2.3).

7. Toezicht en handhaving

7.1 Toezicht en handhaving door gemeenten

Over het algemeen zal de gemeente bij de warmtetransitie in de gebouwde omgeving veel contact hebben met bewoners. Via de gegevens die worden verzameld voor de monitoring is de gemeente ook op de hoogte van de voortgang in de wijk. Met die informatie kan de gemeente al gericht inzetten op contact met eigenaren. Bovendien zullen gemeenten eigenaren in het voortraject zelf betrekken en kunnen er eigenaren zijn die bij de gemeente aankloppen. De verwachting is dat de gemeente door een goed voortraject en ondersteuning bij de overstap (door informatieverstrekking en dergelijke) voor het grootste deel mensen meekrijgt en meeneemt in deze transitie. Handhaving is in deze dan ook echt een sluitstuk van de gehele aanpak.

⁹⁶ De factsheet 'Transitievisie warmte en milieueffectrapportage' is te vinden op <https://www.commissiener.nl/actueel/nieuws/transitievisie-warmte-en-milieueffectrapportage>.
<https://www.commissiener.nl/actueel/nieuws/transitievisie-warmte-en-milieueffectrapportage>.

⁹⁷ Te downloaden via <https://www.nplw.nl/warmteprogramma/mer> (geraadpleegd op 9-5-2025).

⁹⁸ Zie <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/milieueffectrapportage/plannen-programma-milieueffectrapport/>.

⁹⁹ Zie bijvoorbeeld de nieuwe tool op: <https://vng.nl/nieuws/nieuwe-tool-grip-op-de-transitie-van-de-planketen>.

¹⁰⁰ De staalkaarten zijn te vinden op: <https://vng.nl/artikelen/staalkaarten-omgevingsplan>.

¹⁰¹ Zie <https://www.netbeheernederland.nl/publicatie/staalkaart-nbnl-elektriciteit-en-gas-omgevingsplan-februari-2024>.

Op grond van artikel 18.2, eerste, tweede en vijfde lid, van de Omgevingswet is het bevoegd gezag aangewezen voor handhaving van de verschillende regels op grond van de Omgevingswet. Het college van burgemeester en wethouders is het bevoegd gezag dat is aangewezen voor naleving van de nieuwe regels in het Bbl, de regels in het omgevingsplan en tevens het bestuursorgaan waaraan gegevens worden verstrekt als gekozen wordt voor een eigen alternatief.

In de praktijk zal er een grote verantwoordelijkheid liggen bij gemeenten, omdat van hen verwacht wordt dat zij de regie voeren op de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en uiteindelijk ook in veel gevallen het aangewezen bevoegd gezag zullen zijn om handhavend op te treden als de regels in het omgevingsplan of de nieuwe regels in het Bbl niet worden nageleefd. Het is dan ook van belang dat bij de vormgeving van beleid rekening wordt gehouden met de handhaving. Het toezicht, en waar nodig sanctionering, speelt een rol als sluitstuk van de totale aanpak. De met toezicht belaste ambtenaren hebben op grond van de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht verschillende bevoegdheden.

Aan de toezichthouder kan enkel de bevoegdheid worden toegekend tot binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner (artikel 18.7 van de Omgevingswet) als de met de te handhaven voorschriften te dienen belangen dat vereisen. Voor het toezien of er andere fossiele brandstoffen worden gebruikt, of er een aansluiting is op het door de gemeente gekozen duurzaam alternatief of dat een eigen alternatief is gerealiseerd, kan het nodig zijn een woning (of plaats) te betreden. Dit geldt evenzo voor overige bestaande bouweisen die mogelijk van buitenaf onvoldoende kunnen worden geïnspecteerd. Vooral wanneer veiligheid en gezondheid in het geding kunnen zijn, is het van belang dat ook daadwerkelijk kan worden gecontroleerd.

Het gastransport wordt beëindigd door de netbeheerder. Er is sprake van een overtreding als een gebouweigenaar op de in het omgevingsplan bepaalde datum niet is overgestapt naar het door de gemeente aangewezen duurzame alternatief en ook geen ander alternatief heeft gerealiseerd, als er nog fossiele brandstoffen worden gebruikt voor ruimteverwarming of koken, of als de installatie niet voldoet aan de eisen van het Bbl of aan de overige regels over de staat van bestaande bouwwerken. Het bevoegd gezag moet dan handhavend optreden. De gemeente heeft immers een beginselplicht tot handhaving.

Toezicht begint allereerst met het controleren en het constateren van een overtreding of een dreigende overtreding. Als sprake is van een (dreigende) overtreding zal de gemeente veelal beginnen met een goed gesprek en mogelijk een officiële waarschuwing. Dit is evenwel niet verplicht. Als geen gehoor wordt gegeven zal een gemeente in beginsel handhavend moeten optreden en een sanctie op kunnen leggen. Het bevoegd gezag zal hierbij in beginsel reparatoire sancties inzetten. De bedoeling is immers dat het gebouw wordt aangepast. Die keuze ligt echter bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan afhankelijk van de situatie kiezen om bijvoorbeeld direct bestuursdwang toe te passen, om een last onder bestuursdwang op te leggen of in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen. Tevens kan de gemeente ervoor kiezen een bestuurlijke boete op te leggen, hoewel dat in deze transitie niet meteen voor de hand ligt. Net als bij andere overtredingen van het Bbl of van het omgevingsplan beschikt de gemeente daartoe over de al bestaande handhavingsinstrumenten.

Als eigenaren hebben aangegeven niet mee te willen doen met het door de gemeente aangewezen alternatief, dienen zij de gemeente hierover te informeren. Ook moeten zij de gemeente informeren als het alternatief is gerealiseerd. De gemeente gebruikt deze gegevens om een vinger aan de pols te houden en waar nodig gebouweigenaren (verder) te ondersteunen bij de overstap op een duurzaam alternatief. Wanneer een overtreding klaarblijkelijk dreigt, kan de gemeente al optreden voordat de overtreding is begaan door de gebouweigenaar alsnog over te halen om bijvoorbeeld aan te sluiten op de alternatieve energievoorziening. In de praktijk wordt door het bevoegd gezag eerst gekeken of sprake is van een overtreding en of er moet worden gehandhaafd of dat daarvan kan worden afgezien. Bijvoorbeeld wanneer zicht is op legalisatie (aantoonbaar is dat binnen afzienbare tijd op een duurzaam alternatief wordt aangesloten) of als de handhaving in het concrete geval onevenredig zou zijn in verhouding tot de met handhaving te dienen belangen. Eventuele handhaving zal gericht zijn op herstel van de overtreding.

Stel dat een eigenaar van een huurwoning wel heeft gekozen voor een opt-out op grond van de Wcw, maar de gemeente niet heeft geïnformeerd dat hij een ander alternatief voor aardgas gaat realiseren, dan is het niet verstrekken van die informatie op zichzelf een overtreding. Als bijvoorbeeld door de eigenaar wordt aangegeven dat hij niet zal meewerken en aardgas zal blijven gebruiken, kan handhavend optreden pas plaatsvinden nadat sprake is van een overtreding. In dit geval het gebruiken van methaangas na het verstrijken van de datum in het omgevingsplan. Omdat daardoor huurders mogelijk in de kou komen te zitten voorziet de Wgiw in de mogelijkheid dat het college van burgemeester en wethouders een besluit kan nemen waarmee de datum waarop de netbeheerder de aansluiting en het transport moet beëindigen wordt uitgesteld met zes maanden. Dit verandert verder niets aan de datum waarop ingevolge het omgevingsplan het gebruik van aardgas als warmtevoorziening niet meer is toegestaan. Hierdoor kan de gemeente handhaven op het gebruiksverbod, zonder dat de netbeheerder het gastransport naar het gebouw moet beëindigen en het gebouw per direct niet meer verwarmd kan worden. Het ligt voor de hand dat een gemeente in overleg met de netbeheerder bepaalt voor welke gebouwen het uitstel van het beëindigen van het gastransport geldt, zodat rekening kan worden gehouden met de kenmerken van het gasnet.

7.2 Toezicht op gemeenten

In paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting bij de Wgiw is ingegaan op het interbestuurlijke toezicht bij het niet-naleven van regels door gemeenten uit de Wgiw en dit besluit.

Daarnaast leidt de uitvoeringsplicht van het warmteprogramma (zie paragraaf 2.2.3) tot een rechtsplicht voor de gemeente, en daarmee tot de bevoegdheid van de provincie om interbestuurlijk toezicht te houden op de voortgang van het warmteprogramma met de gebruikelijke interventieladder. De provincie zal onder andere eerst informatie opvragen en afspraken maken met gemeenten over eventuele acties die nodig zijn voordat zij uiteindelijk over gaan op een indeplaatsstelling. Ingrijpen op grond van de Gemeentewet is alleen aan de orde zijn als een gemeente “een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt” (artikel 124, eerste lid, van de Gemeentewet).

8. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van dit besluit hangen samen met de verwachte kosten en baten voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving via de wijkgerichte aanpak. In paragraaf 6.4 van de memorie van toelichting bij het de Wgiw¹⁰² is een inschatting gemaakt van deze financiële gevolgen voor gebouweigenaren. Voor eindgebruikers, zoals bewoners van de wijk, hangt dit sterk samen met de instructieregels betaalbaarheid voor eindgebruikers. Zoals in paragraaf 2.7.5 beschreven moeten gemeenten de betaalbaarheid voor eindgebruikers waarborgen en rekening houden met de financiële haalbaarheid.

Na aanbidding van de Wgiw en bijbehorende memorie van toelichting zijn de kosten voor verduurzamingsmaatregelen naar verwachting toegenomen, maar zien we ook dat met de toename van aardgasprijzen verduurzaming en energiebesparing relatief aantrekkelijker is geworden. Deze ontwikkelingen geven echter geen aanleiding om de inschattingen van de financiële gevolgen uit de Memorie van toelichting aan te passen. Zo zijn conclusies van het onderzoek naar Kaders voor betaalbaarheid (Berenschot, 2024) in lijn met de conclusie in de memorie van toelichting bij de Wgiw dat er grote verschillen kunnen optreden tussen wijken, warmteoplossingen en woningen en gebouwen. Ook tegen deze achtergrond zijn de instructieregels betaalbaarheid voor eindgebruikers van belang. Gemeenten berekenen de betaalbaarheid op basis van landelijke uitgangspunten en aannames, maar ook op basis van lokale inzichten en verrijking en kunnen de aanwijsbevoegdheid pas inzetten als de betaalbaarheid voor eigenaar-bewoners en huurders gewaarborgd is. In de ministeriële regeling worden dit soort en andere rekenregels verder uitgewerkt. Verder kan volgens schattingen van DNB95% van de huiseigenaren de investeringskosten van verduurzaming van de eigen woning financieel dragen. Dat bevestigt dat de overstap naar een duurzame woning voor veel huishoudens mogelijk is.

¹⁰² Kamerstukken II 2022/23, 36387, nr. 3, p. 64-66.

Het Rijk en de VNG hebben in de Bestuurlijke afspraken Klimaat en energie in het Ontwerp-beleidsprogramma Klimaat en energie de afspraak gemaakt om op basis van monitoring van de voortgang en betaalbaarheid van de wijkaanpak jaarlijks te spreken over betaalbaarheid. Hierbij zullen ook de financiële gevolgen aan bod komen. Tevens zijn er verschillende tools en handvaten beschikbaar voor gemeenten om inzicht te kunnen geven in de kosten en baten van de wijkaanpak (zie paragraaf 6.2.2). Overigens kunnen de financiële gevolgen van dit besluit ook positief zijn: doordat de energierekening harder daalt dan de kosten van de investering of doordat het gasnet niet langer in stand gehouden hoeft te worden, wat kostenbesparend kan werken.

De financiële gevolgen van het Bgiw voor de Rijksoverheid als gevolg van de benodigde middelen voor de uitvoering van gemeenten voor de wijkgerichte aanpak lopen mee via de middelen die voor de uitvoering van het klimaat en energiebeleid voor gemeenten beschikbaar zijn gesteld via de CDOKE (tot en met 2025) en het gemeentefonds (tot en met 2030). Dit geldt kunnen gemeenten bijvoorbeeld gebruiken voor het opstellen van het warmteprogramma en de mogelijke inzet van de aanwijsbevoegdheid. Het besluit heeft geen aanvullende financiële gevolgen. Voor de uitvoeringskosten van het klimaat- en energiebeleid van gemeenten zijn na 2030 nog geen middelen gereserveerd. Andere middelen die door de Rijksoverheid worden ingezet, zoals het Warmtefonds en subsidies, dragen bij aan de betaalbaarheid voor eindgebruikers. Veel van deze middelen voor het Klimaat- en energiebeleid zijn incidenteel. Met de VNG zijn bestuurlijke afspraken gemaakt om jaarlijks het gesprek te voeren over de betaalbaarheid van de wijkaanpak.

9. Advies en consultatie

9.1. MKB-toets

Er heeft geen MKB-toets kunnen plaatsvinden, aangezien er te weinig aanmeldingen waren om een zinvolle MKB-toets te kunnen uitvoeren. Er is hierover voorafgaand aan de internetconsultatie contact geweest met MKB-NL en VNO-NCW. Desalniettemin hebben zij geen reactie ingediend.

9.2. Adviezen

9.2.1. Overlegplatform Bouwregelgeving

In de vergadering van 13 juli 2022 heeft het Overleg Platform Bouwregelgeving (hierna: OPB) gesproken over het onderdeel van dit besluit dat het Bbl wijzigt. Het OPB heeft de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening hierover als volgt geadviseerd.

Het OPB steunt het voorstel om in het Bbl te regelen dat gebouwen geen gebruik meer kunnen maken van aardgas of andere fossiele energie brandstoffen en de bevoegdheid voor gemeenten om locaties aan te wijzen waar de regels daarover op een eerder tijdstip in werking treden en een duurzaam alternatief aan te wijzen (de aanwijsbevoegdheid). Het OPB vraagt daarbij aandacht voor de helderheid van de criteria die gelden bij (de beoordeling van) gelijkwaardige oplossingen. Het OPB vraagt in de toelichting aandacht voor de gevolgen van de regelgeving voor procesgebonden aardgasgebruik.

Naar aanleiding hiervan is de concept toelichting op verschillende punten aangepast. Tevens heeft het alternatief – bij een zogenoemde opt-out – niet meer te voldoen aan het gelijkwaardigheidsprincipe. Zoals het OPB terecht opmerkt, is dat per situatie verschillend en zou er altijd (duur) advies moeten worden ingewonnen om gelijkwaardigheid aan te tonen, waardoor er aan de voorkant geen helderheid kon worden gegeven over welke alternatieven (ook) zouden voldoen.

9.2.2. Adviescollege toetsing regeldruk

De consultatieversie van het besluit is voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) voorgelegd. In het advies van 25 augustus 2022 heeft het college getoetst op nut en

noodzaak, of er minder belastende alternatieven mogelijk zijn, of voor een uitvoeringswijze is gekozen die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven, en of de gevolgen voor de regeldruk juist en volledig in beeld zijn gebracht. Het ATR heeft geadviseerd het besluit niet in te dienen, tenzij rekening is gehouden met onderstaande adviespunten.

Het gaat om de volgende adviespunten, waarbij in cursieve tekst de reactie is opgenomen:

- Het ATR adviseert de samenhang tussen de bepalingen in het wetsvoorstel en Bgiw enerzijds en de energiebesparingsplicht en de eindnorm utiliteitsbouw 2050 anderzijds nader in kaart te brengen om zo mogelijke extra en onnodige regeldruk voor bedrijven en gebouweigenaren te voorkomen.

De toelichting is uitgebreid met een beschrijving van de relatie tussen dit besluit enerzijds en de energiebesparingsplicht en de eindnorm utiliteitsbouw anderzijds.

- Het ATR adviseert om a) het uitvoeringsplan alsnog juridisch te verankeren als verplicht programma onder de Omgevingswet en b) daarbij landelijke instructieregels voor het uitvoeringsplan vast te stellen die zien op uniformering van communicatie en concrete informatievoorziening.

Een uitvoeringsplan wordt geen verplicht programma onder de Ow, maar kan wel als programma onder de Ow worden vormgegeven. Aangezien er (uitgebreide) instructieregels worden gesteld aan het wijzigen van het omgevingsplan, wordt het niet nodig geacht om dit ook voor het uitvoeringsplan – dat als onderbouwing dient voor het wijzigen van het omgevingsplan – te doen. Een wijziging van het omgevingsplan wordt ontsloten via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Tevens wijst de praktijk uit dat het voorschrijven (van de vorm en inhoud) van de communicatie door gemeenten niet nodig is en niet past bij het diverse karakter van de wijkaanpak. Zie ook paragraaf 9.3.

- Het ATR adviseert in het Bgiw te regelen dat gemeenten ten behoeve van de communicatie en informatievoorziening over uitvoeringsplannen ook gebruik kunnen maken van namen, adressen en aansluitingen van bewoners, gebouweigenaren en bedrijven.

Met de Wgiw is Artikel 20.7a toegevoegd aan de Ow, met als doel het verzamelen of verstrekken van gegevens ten behoeve van de verduurzaming van de energievoorziening van gebouwen. Zoals ook is toegelicht in de memorie van toelichting bij de Wgiw, betekent dit dat dit ook al voor het opstellen van warmteprogramma's het geval kan zijn om bewoners en gebouweigenaren bijvoorbeeld bij de plannen te kunnen betrekken. Daarnaast is er in dit besluit een artikel toegevoegd aan het Bkl dat de gegevens door de netbeheerders en het kadaster worden verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders (onder andere) ten behoeve van de voorbereiding van het wijzigen en vaststellen van het omgevingsplan. Het uitvoeringsplan kan dienen als onderbouwing van de wijziging van het omgevingsplan – en daarmee ook als voorbereiding van de wijziging van het omgevingsplan – waarvoor deze bepaling dus ook geldt. Dit is toegevoegd aan de artikelsgewijze toelichting.

- Het ATR adviseert in de toelichting in aanvulling op het wetsvoorstel een kostenindicatie voor utiliteitsbouw op hoofdlijnen op te nemen van het gebod dat met ingang van 1 januari 2050 geen gebruik meer mag worden gemaakt van fossiele brandstoffen.

In de memorie van toelichting bij de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie staat een eerste grove inschatting van de kosten om utiliteitsgebouwen te isoleren naar een niveau dat in principe geschikt is voor de overstap naar lage temperatuur verwarming. Overige kosten, zoals het vervangen van installaties of een aansluiting op een warmtenet, zijn hier dus nog niet in meegenomen. Tevens is er een dataset die inzicht geeft in de aanwezigheid van utiliteitsbouw in de wijk en veelvoorkomende utiliteit met procesgebonden aardgasgebruik. Deze dataset wordt de komende tijd van een update voorzien waarin de investeringskosten van verschillende verduurzamingsscenario's worden toegevoegd (zie ook paragrafen 2.2.2 en 2.5).

- Het ATR adviseert in de toelichting de regeldrukeffecten op te nemen van het realiseren van een gelijkwaardig alternatief en de informatieplicht daarbij.

Naar aanleiding van vragen en opmerkingen uit de internetconsultatie, eerder vermeld advies van het OPB en het advies van de ATR is besloten dat er geen gelijkwaardigheid hoeft worden aangetoond bij het alternatief bij een zogenoemde opt-out van het door de gemeente aangeboden alternatief. Doordat de opt-out gelijkwaardig moest zijn ten aanzien van de duurzaamheid van het alternatief dat de gemeente heeft voorzien in de wijk, zou het per wijk (en per gemeente) verschillen wanneer het zou zijn toegestaan om een eigen alternatief te gebruiken. Dit levert veel onduidelijkheid op over wat wel en niet zou zijn toegestaan en

brengt met zich mee dat – als iemand niet mee wil doen met het alternatief op aardgas van de gemeente – er advies moet worden ingewonnen (per gebouw) over wat in die situatie mogelijk is als alternatief. Dit zou onevenredige regeldruk met zich meebrengen. Het alternatief dat iemand zelf realiseert moet voldoen aan het Bbl en daarnaast aan het verbod op het gebruik van fossiele brandstoffen op het perceel (zie ook paragraaf 9.3).

Het ontwerpbesluit bevatte een aantal wijzigingen die ook invloed hebben op de verwachte regeldrukeffecten van het besluit. Daarom is het gewijzigde ontwerpbesluit voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk. Het ATR heeft een nadere zienswijze uitgebracht. Het ATR geeft aan dat conceptbesluit op een aantal onderdelen gewijzigd en daardoor lastenlauer is vormgegeven. Ook beschrijft het ATR dat andere punten zijn aangevuld waarmee het voorstel aan duidelijkheid en werkbaarheid wint. Het college constateert dat de regeldrukeffecten van de gewijzigde onderdelen niet inzichtelijk zijn en daarmee de impact van het gewijzigde voorstel niet volledig duidelijk was. *Naar aanleiding van de aanvullende zienswijze is de toelichting over de regeldrukeffecten uitgebreid en wordt hierbij nader ingegaan op de lastenlauwere vormgeving van het besluit als gevolg van het vervangen van het gelijkwaardigheidsprincipe.*

9.2.3. Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft op 1 november 2022 laten weten dat het besluit geen aanleiding geeft tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

9.2.4. Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak heeft op 17 augustus 2022 laten weten dat het besluit geen aanleiding geeft tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Daarnaast verwacht de Raad voor de rechtspraak dat het besluit niet leidt tot substantiële werklastgevolgen voor de gerechten.

9.2.5. Raad voor Rechtsbijstand

Op 9 september 2022 heeft de Raad voor Rechtsbijstand geadviseerd over het besluit. De Raad is daarbij ook ingegaan op de Wgiw. De Raad voor Rechtsbijstand vindt het voorsnog niet aannemelijk dat er substantiële meerkosten voor de gesubsidieerde rechtsbijstand zullen zijn door de Wgiw of dit besluit.

9.2.6. Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State

Op 20 september 2023 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State laten weten dat het besluit geen aanleiding geeft tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

9.3. Consultatie

Van 20 juli 2021 tot en met 14 september 2022 was het mogelijk om te reageren op het ontwerp Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw).¹⁰³ Er zijn 40 reacties binnengekomen op de internetconsultatie, waarvan 37 reacties openbaar. Op het ontwerp zijn openbare reacties ontvangen van: Advies en Avontuur voor duurzaam wonen - voedsel – aarde, Aedes, Energie-Nederland, Energie Samen, Federatie Amsterdamse Huurderskoepels (FAH), de gemeenten Vijfheerenlanden en Westland, Kences, Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE), Nederlandse Verwarmingsindustrie (NVI), Netbeheer Nederland, PO-raad en VO-raad, RCDV-Brandweer Nederland, Samenwerkende Huurdersorganisaties Ymere (SHY), Stichting Zeeuws Platform Stralingsrisico, Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVN), Techniek Nederland en Vereniging Eigen Huis (VEH). Ook zijn 19 reacties ontvangen van individuele burgers.

¹⁰³ De consultatie is aangekondigd via een nieuwsbericht op de website van de Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/07/21/besluit-voor-warmtetransitie-in-gebouwe-omgeving-in-consultatie>.

De reacties op de consultatie hebben geleid tot aanpassing van de artikelen en de nota van toelichting. Hieronder is het algemene beeld opgenomen en de thema's waarvan de consultatie geleid heeft tot substantiële aanpassingen van het besluit. Daarnaast zijn er veel reacties die hebben geleid tot aanpassing van de nota van toelichting bij het besluit. Die zijn terug te vinden in het consultatieverslag.¹⁰⁴

Algemeen beeld

Diverse partijen, zoals Aedes, Energie-Nederland, Energie Samen, IPO Netbeheer Nederland, NVDE, NVI, Techniek Nederland en VNG, en een burger reageren overwegend positief op het besluit. Er zijn verschillende partijen die het belang van de aanwijsbevoegdheid beamen, bijvoorbeeld voor het goed kunnen ontsluiten van duurzame warmtebronnen en het beperken van de kosten voor de energietransitie in zijn geheel. Daarbij zijn er ook zorgen geuit over de vertraging van de energietransitie door het (zorgvuldige) proces dat gemeenten moeten doorlopen en de duur die het wetstraject nu al in beslag neemt. Een burger vindt de energietransitie onzin. Sommige burgers hebben zorgen over de haalbaarheid van de wijkaanpak. Meerdere burgers maken zich daarnaast zorgen over de verplichtingen voor bewoners in het aangewezen gebied en het draagvlak daarvoor. De gemeente Westland geeft hierbij aan dat zij hun bewoners niet willen dwingen om van het aardgas af te gaan.

Verbod op fossiele brandstoffen per 1-1-2050

Door Energie-Nederland, IPO, Netbeheer Nederland, de NVDE en Twence zijn er opmerkingen gemaakt over het verbod op fossiele brandstoffen per 1-1-2050 dat in het ontwerpbesluit was opgenomen als toevoeging aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). In het algemeen is hier zowel positief als negatief op gereageerd. Op deze manier worden de klimaatdoelen voor 2050 wettelijk verankerd en geeft het alle belanghebbenden in de gebouwde omgeving de komende decennia handelingsperspectief en duidelijkheid. De inzet van de aanwijsbevoegdheid zou dan betekenen dat de gemeente haar inwoners in de betreffende wijk helpt om aan de bepaling in het Bbl te voldoen, in plaats van dat de gemeente beslist dat het aardgas specifiek daar wordt uitgefaseerd. Er leefde onduidelijkheid over wie de verantwoordelijkheid draagt voor het naleven van het verbod aangezien het besluit toeziet op het aardgasvrij maken van gebieden door gemeenten maar regels in het Bbl bindend zijn voor de gebouweigenaar. Enkele reacties vroegen om te specificeren dat de zorgplicht hiervoor bij gemeenten zouden liggen en dat zij daarom alle wijken voor die tijd moeten hebben aangewezen om aan dat verbod te voldoen. In een andere reactie kwam de vraag naar voren of de netbeheerder dan geen (aard)gas meer mag leveren na 1-1-2050 en er dan ook geen gasleveringscontracten meer afgesloten zouden mogen worden met het risico dat huishoudens die niet tijdig een alternatief hebben gerealiseerd in de kou komen te zitten.

Naar aanleiding van deze consultatiereacties, de onduidelijkheid voor de verantwoordelijkheidsverdeling en de aard van de Wgiw en dit besluit is besloten het besluit op dit punt aan te passen. Het doel van dit besluit is het creëren van een bevoegdheid voor gemeenten om wijken aan te wijzen die op termijn overstappen op een duurzame energievoorziening, mits aan alle waarborgen kan worden voldaan. Een algemeen verbod op fossiele brandstoffen in het Bbl zorgt er echter voor dat niet de gemeente, maar de gebouweigenaar uiteindelijk zelf verantwoordelijk is voor de overstap naar een duurzame energievoorziening, ook als de gemeente niets doet voor de betreffende wijk. Het zou zelfs kunnen voorkomen dat de gemeente een wijk wel zou willen aanwijzen maar niet aan alle waarborgen kan voldoen. In een dergelijke situatie kan er vervolgens niet van de gebouweigenaren verwacht worden dat zij vervolgens die verantwoordelijkheid kunnen dragen. In veel situaties zullen zij daarbij afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van een duurzaam alternatief. Indien dat niet toepasbaar is en er geen warmtenet is voorzien, moet de gebouweigenaar maar hopen dat het gasnet volledig gevoed wordt met duurzame gassen zoals groen gas. Op het moment dat dit op 1 januari 2050 nog niet geheel het geval is, zou de gebouweigenaar in overtreding zijn. Op dit moment, met de huidige onzekerheid over de beschikbaarheid en toepasbaarheid van groen gas, ligt het niet in de rede om dit van gebouweigenaren te kunnen vragen. Dat laat onverlet dat streven is om de gebouwde omgeving

¹⁰⁴ Zie ook het consultatieverslag bij het besluit.

per 1-1-2050 fossielvrij te maken en dat de aanwysbevoegdheid op grond van de Wgiw en dit besluit hier een belangrijke randvoorwaarde voor zijn.

Keuzevrijheid en gelijkwaardige maatregelen

Diverse partijen, zoals ACM, FAH, NVI, Kences en VEH, benadrukken dat keuzevrijheid van belang is. Zij uiten hun zorgen over de beschikbaarheid van een reëel alternatief wanneer moet worden voldaan aan het gelijkwaardigheidsprincipe indien men wil kiezen voor een ander alternatief voor aardgas dan het (collectieve) alternatief dat de gemeente heeft gekozen. Daarnaast hebben verschillende partijen, zoals Energie-Nederland, Aedes, Twence, gemeente Westland, Techniek Nederland en enkele burgers vragen bij de berekening en toetsing van de gelijkwaardige maatregel en hoe de gebouweigenaar kan aantonen of een alternatief gelijkwaardig is.

Keuzevrijheid is een van de waarborgen van de Wgiw. Dit houdt in dat gebouweigenaren niet verplicht zijn om aan te sluiten op het (collectieve) alternatief voor aardgas dat de gemeente kiest. In het ontwerpbesluit was opgenomen dat deze zogenoemde opt-out tenminste even duurzaam moest zijn als het alternatief van de gemeente. Het besluit en de memorie van toelichting bij de Wgiw zijn naar aanleiding van de consultatiereacties op het ontwerpbesluit aangepast. Het alternatief hoeft niet langer een gelijkwaardige maatregel te zijn, maar moet voldoen aan de regels van het Bbl en het omgevingsplan. Hierdoor voldoet ieder alternatief, mits het aan de regels van het Bbl voldoet (zoals de energie-efficiëntie eisen) en geen fossiele brandstoffen verbruikt. Op deze manier is er altijd een alternatief voor handen en hoeft de eigenaar geen ingewikkelde berekening te laten uitvoeren of het alternatief net zo gelijkwaardig is als het gemeentelijke alternatief. Op deze manier is keuzevrijheid geborgd. Bijkomend voordeel hiervan is dat wat de gebouweigenaar mag realiseren als alternatief op aardgas in alle wijken hetzelfde is en er geen energieadviseur hoeft worden ingehuurd. Dit komt ook tegemoet aan de kritiek van de ACM die verzocht om landelijk meer duidelijkheid te geven over het gelijkwaardige alternatief.

Redelijke termijn

In het ontwerpbesluit was een termijn van acht jaar opgenomen als richtlijn voor de periode tussen het besluit van de gemeente in het omgevingsplan en de daadwerkelijke overstap op het duurzame alternatief. Sommige partijen, zoals Kences, vinden acht jaar te kort. Andere partijen, zoals Energie-Nederland en NVDE, vinden dat acht jaar een maximum zou moeten zijn zodat de energietransitie niet vertraagt.

Uit de evaluatie "Evaluatie termijnen wijkgericht aanpak in Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving"¹⁰⁵ komt naar voren dat er behoefte is aan maatwerk met betrekking tot de redelijke termijn. Wat een redelijke termijn is, is immers van veel verschillende factoren afhankelijk. Tegelijkertijd wordt in de evaluatie het belang van duidelijkheid voor alle betrokkenen onderstreept. Daarom was een richtlijn van acht jaar opgenomen in het besluit. De gemeente moest de termijn in het kader van een zorgvuldige besluitvorming motiveren. Naar aanleiding van de consultatiereacties en het amendement Erkens¹⁰⁶ is het besluit op dit punt aangepast en in lijn gebracht met een deel van de reacties. De redelijke termijn moet nu ten minste acht jaar bedragen tussen de wijziging van het omgevingsplan en het daadwerkelijk stopzetten van het transport van aardgas. Concreet betekent dit in beginsel dat gemeenten niet meer kunnen kiezen voor een kortere termijn dan acht jaar, tenzij de aanpak voldoet aan een van de benoemde uitzonderingsmogelijkheden. Een van de opgenomen uitzonderingen zijn wijken waar alleen nog aardgas wordt gebruikt ten behoeve van de kook- en/of warmtapwatervoorziening – en waar de ingrepen in de gebouwen beperkt zullen zijn – of een wijk waar de gebiedsgerichte verduurzaming al enige tijd in gang is gezet onder het Programma Aardgasvrije Wijken.

Betaalbaarheid

Verschillende burgers en partijen, zoals ACM, gemeente Westland, FAH, SHY, SVN en VEH, benadrukken het belang van een betaalbare transitie. In verschillende reacties wordt gevraagd om een nadere invulling van het begrip.

De betaalbaarheid van verduurzaming is een van de belangrijkste randvoorwaarden voor verduurzaming. Het verduurzamen van wijken zal alleen lukken als iedereen mee kan doen en de

¹⁰⁵ Tauw (2022) Evaluatie termijnen wijkgericht aanpak in Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving.

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36387, nr. 9.

maatregelen betaalbaar zijn. Bij de wijziging van het omgevingsplan moet de gemeente rekening houden met twee aspecten die te maken hebben met de kosten van de verduurzamingsmaatregelen. Ten eerste gaat het om de totale kosten voor de maatschappij die de realisatie van de toegedachte energievoorziening naar verwachting met zich meebrengen. Hoge nationale kosten werken door in de betaalbaarheid van de energietransitie in zijn geheel. Ten tweede was in het ontwerpbesluit opgenomen dat de gemeente in het omgevingsplan rekening moet houden met de verwachte betaalbaarheid van de maatregelen voor de bewoners en gebruikers in de wijk, waarmee de verwachte (gemiddelde) kosten en baten worden bedoeld die het overgaan op een duurzame energievoorziening voor bewoners, instellingen en gebouweigenaren met zich meebrengen. Dit zou betekenen dat de gemeente beide aspecten inzichtelijk moet maken en de keuze, die daarop wordt gebaseerd, onderbouwt. Het besluit is, mede naar aanleiding van de consultatiereacties in combinatie met het amendement Erkens c.s.¹⁰⁷, aangescherpt doordat het besluit is aangevuld met instructieregels die de betaalbaarheid voor de bewoners moeten waarborgen. De instructieregels behelzen dat de aanpak van de gemeente vanuit financieel-economisch perspectief redelijk en verstandig is voor de wijk en financieel haalbaar is voor de bewoners. Gemeenten moeten bij hun aanpak bijvoorbeeld ook rekening houden met de verwachte gevolgen voor de maandlasten van de bewoners in de wijk, in het bijzonder van afnemers die financieel kwetsbaar zijn. Deze instructieregels voor de betaalbaarheid van eindgebruikers werken als ondergrens waar de aanpak van gemeenten tenminste aan moet voldoen, alvorens zij de aanwijsbevoegdheid in kunnen zetten voor het betreffende gebied.

Zorgplicht gemeenten

Diverse partijen waaronder ACM, Energie-Nederland en de NVDE benadrukken in hun reactie de zorgplicht van gemeenten – waaronder ten behoeve van communicatie wanneer de wijk is aangewezen en welke stappen gebouweigenaren moeten zetten – en zien graag dat dit expliciet wordt opgenomen in het besluit.

Uit de huidige praktijk – waaronder de proeftuinen – blijkt dat gemeenten actief richting omwonenden en betrokkenen communiceren gedurende de planvorming en uitvoering van een wijkaanpak. Zo zijn er voorbeelden dat gemeenten voor de informatievoorziening en ontzorging een loket of huiskamer inrichten waar bewoners terecht kunnen voor hun vragen. Verder is in het besluit al opgenomen dat gemeenten zich ervan vergewissen dat het duurzame warmtealternatief daadwerkelijk beschikbaar is en dat gebouwen een aansluiting hebben op dit duurzame alternatief of een gelijkwaardig alternatief hebben, voordat het transport van aardgas kan worden stopgezet. Daarom monitort de gemeente de uitvoering van het omgevingsplan. Indien uit de monitoring blijkt dat er onvoldoende zekerheid is dat de aansluiting van gebouwen op de energie-infrastructuur tijdig is gerealiseerd, is de gemeente verplicht om het moment waarop het transport van aardgas wordt beëindigd te verzetten. Dit is aan het besluit toegevoegd. Indien de uitvoering van de warmtetransitie in de wijk onverhoopt vertraging oploopt, zullen de beheerder van de energie-infrastructuur en de gemeente naar verwachting de inspanningen in de wijk vergroten om zo de planning alsnog te halen. Zo kan de gemeente de informatievoorziening naar en ontzorging van bewoners en gebouweigenaren intensiveren. Het ligt niet in de rede om dit verder juridisch te codificeren voor wat betreft eisen over de communicatie. De officiële communicatie ten aanzien van een aanwijzing in het omgevingsplan op grond van de Wgiw en dit besluit gaat via de reguliere informatiekkanalen van de gemeente (huis-aan-huis-bladen, digitale notificatie via mail of MijnOverheid.nl, etc.). Tot slot, zorgt de vergewisplicht ervoor dat de gemeente na een aanwijzing niet een wijk 'aan zijn lot' zou kunnen overlaten en na de redelijke termijn het aardgas buiten gebruik kan nemen. Hiermee is de ontzorging door gemeenten voldoende geborgd.

Isolatie

Een burger kaart het ontbreken van isolatienormen in het ontwerpbesluit aan en geeft aan dat er eerst ingezet zou moeten worden op het verminderen van de energievraag voordat overgegaan zou moeten worden op het aanpassen van de energievoorziening. Een andere burger vraagt ook of er nadrukkelijker aandacht kan komen voor isolatie. De gemeente Vijfheerenlanden stelt dat er ingezet moet worden op isolatie van woningen vanaf 1990. Daarnaast kaart de Samenwerkende

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36387, nr. 20.

Huurdersorganisaties Ymere (SHY) aan dat het aanpassen van de warmtebron hand in hand gaan met het isoleren en ventileren van de woning en benoemen isolatie als aandachtspunt. Om de CO₂-doelen uit de Klimaatwet te behalen, is het hoe dan ook verstandig om de energievraag van gebouwen te verlagen. Om een woning of gebouw voldoende te kunnen verwarmen met een duurzaam warmtealternatief is daarnaast veelal een bepaald isolatieniveau nodig. Isolatie is daarmee een belangrijk onderdeel van de energietransitie in de gebouwde omgeving. Er zijn ook verschillende campagnes geweest die het belang van isolatie onderstrepen, zoals 'Zet ook de knop om' en 'Wie isoleert profiteert'. Daarnaast wordt isolatie gestimuleerd door middel van het Nationaal Isolatieprogramma en verschillende subsidies zoals de Investeringssubsidie Duurzame Energie (ISDE).

Het benodigde isolatieniveau c.q. de maximale warmtebehoefte in de wijkaanpak hangt samen met de keuze voor het alternatief voor aardgas. In het warmteprogramma moeten gemeenten daarom beschrijven wat de indicatieve warmtebehoefte of indicatief isolatieniveau van de gebouwen in de wijk is wanneer zij worden aangesloten op het alternatief op aardgas. Gemeenten kunnen echter geen algemene verplichte norm stellen voor isolatie ten aanzien van het gehele gebied. De gemeenten heeft beperkt instrumentarium om dit op te leggen aan de gebouweigenaren in de wijk. In principe kunnen gebouweigenaren zelf beslissen of zij overgaan op de isolatie van het gebouw of juist meer isoleren dan de gemeente aangeeft dat nodig is als zij dat wenselijk vinden. Voor schrijnende situaties, zoals verhuurders die niet meewerken waardoor de huurders in de kou dreigen te raken, bestaat in het Besluit bouwwerken leefomgeving al de bevoegdheid voor gemeenten om een maatwerkvoorschrift te stellen, waarmee gemeenten de mogelijkheid hebben om gebouweigenaren per gebouw te verplichten te isoleren. Daarbij is inderdaad van belang welke kenmerken de binneninstallatie en ventilatie van het gebouw zal moeten hebben om het gebouw met de nieuwe warmtebron in voldoende mate te kunnen verwarmen en van warm tapwater te kunnen voorzien met minimaal de wettelijk vereiste temperatuur. Dit is toegevoegd aan de toelichting bij het besluit.

9.3.1. Consultatie instructieregels betaalbaarheid

In de toelichting bij het amendement Erkens c.s.¹⁰⁸ werd gesteld dat de uitwerking van de instructieregels betaalbaarheid diverse partijen betrokken moesten worden. Daartoe is overleg gevoerd met de VNG, Vereniging Eigen Huis, de Woonbond, het NIBUD en Aedes. In de aanloop naar de uitwerking van de instructieregels is ook veelvuldig met de VNG samengewerkt, bijvoorbeeld bij het opstellen van de Handreiking betaalbaarheid en de opdracht voor het Onderzoek naar potentiële kaders voor betaalbaarheid van de warmtetransitie. In deze gesprekken werd onder andere gewezen op het streven naar woonlastenneutraliteit in het Klimaatakkoord, de inzichten uit de Handreiking voor huurverhoging bij verduurzaming van installaties, het belang van financiële begeleiding, juist ook omdat de verduurzaming van de woning grote financiële impact op huishoudens kan hebben en de financiële haalbaarheid van de investeringen. Ook in deze gesprekken kwam het belang van criteria als uitvoerbaarheid, transparantie, rechtvaardigheid en uitlegbaarheid sterk naar voren. Deze aandachtspunten zijn meegenomen bij de uitwerking van de instructieregels betaalbaarheid.

Ook het belang van woonlastenneutraliteit als uitgangspunt is in deze gesprekken naar voren gebracht. Met de uitwerking van de instructieregels betaalbaarheid voor eindgebruikers hebben de maand- en woonlasten een plek gekregen in de instructieregel dat gemeenten ten aanzien van de betaalbaarheid voor eindgebruikers rekening moeten houden met de financiële haalbaarheid, waaronder de gevolgen van de verduurzamingsmaatregelen voor de maandlasten. Tegelijkertijd is daarmee niet gekozen voor een uitwerking waarbij gemeenten voor individuele bewoners in het warmtetransitiegebied woonlastenneutraliteit in acht moeten nemen en moeten garanderen. De instructieregels werken hierbij als ondergrens. Gemeenten kunnen deze instructieregel om rekening te houden met de maandlasten dus bijvoorbeeld wel invullen door in te zetten op woonlastenneutraliteit.

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36387, nr. 20.

9.4. Voorhang Tweede Kamer en Eerste Kamer

PM Deze paragraaf wordt ingevuld na afronding van de voorhang.

9.5. Technische notificatie

PM Deze paragraaf wordt ingevuld na afronding van de technische notificatie.

10. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit wordt geregeld bij koninklijk besluit. Dat tijdstip kan voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend worden vastgesteld. Het voornemen is om de inwerkingtreding te laten plaatsvinden op 1 januari 2026. Het voornemen is dat op dat moment ook de met dit besluit samenhangende Wgiw in werking treedt, met uitzondering van artikel IIA van de Wgiw, dat al in werking is getreden op 1 januari 2025. Bij het bepalen van het tijdstip van inwerkingtreding zal rekening worden gehouden met de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn voor medeoverheden.

Dit besluit bevat verder een overgangsbepaling voor al vastgestelde transitievisies warmte. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel II, onderdeel E, van dit besluit wordt hier nader op ingegaan.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving)

Onderdeel A (paragraaf 3.4.1 Bbl)

Dit onderdeel wijzigt het opschrift van paragraaf 3.4.1 Bbl. Dit besluit voegt namelijk aan deze paragraaf een nieuw artikel 3.87a1 en een nieuw artikel 3.87a2 toe met betrekking tot de warmtetransitie. De term 'duurzaamheid' past beter bij de inhoud van deze artikelen dan de term 'energiezuinigheid'. Voor een nadere toelichting van artikelen 3.87a1 en 3.87a2 wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onder D, van dit besluit.

Paragraaf 3.4.1 valt onder hoofdstuk 3 over bestaande bouw en geldt voor bouwwerken vanaf het moment dat het bouwen of verbouwen gereed is. Bouwwerken die nog in aanbouw zijn vallen hier dus niet onder. Regels over het bouwen van nieuwe bouwwerken zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van het Bbl. Voor deze gebouwen geldt al een uitzonderingsplicht op de aansluitaak op het distributienet voor gas op grond van de artikelen 3.40, derde lid, onder a en 3.42, eerste lid, van de Energiewet.

Artikel 4.3, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet is de grondslag voor het Rijk om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over bouwactiviteiten. In artikel 4.21, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet is geconcretiseerd dat deze regels onder meer worden gesteld vanuit het oogpunt van duurzaamheid. In artikel 4.21, tweede lid, onder e, is bepaald dat deze regels er onder meer toe strekken dat de verduurzaming van de energievoorziening van gebouwen is gewaarborgd. Deze algemene rijksregels zijn gesteld in het Bbl.

Onderdeel B (artikel 3.83, eerste lid, Bbl)

Dit onderdeel wijzigt artikel 3.83 Bbl, het aansturingsartikel van paragraaf 3.4.1. Door te bepalen dat een bouwwerk voldoende duurzaam moet zijn, wordt beter aangesloten bij de inhoud van de nieuwe artikelen 3.87a1 en 3.87a2.

Onderdeel C (tabel 3.83 Bbl)

De nieuwe artikelen 3.87a1 en 3.87a2 zijn met dit onderdeel toegevoegd aan tabel 3.83. Tabel 3.83 wijst per gebruiksfunctie regels aan die van toepassing zijn op die gebruiksfunctie. Uit artikel 3.83, tweede lid, volgt dat aan de functionele eis in het eerste lid wordt voldaan, door deze regels in acht te nemen. Het gebruik van het sterretje (*) in de tabel betekent dat het hele artikel van toepassing is op de betreffende gebruiksfunctie.

Uit de tabel volgt dat de artikelen 3.87a1 en 3.87a2 (nieuw) niet gelden voor bouwwerken geen gebouw zijnde, omdat daar in het algemeen geen sprake is van verwarming of van warm tapwater. Het is daarom bij deze bouwwerken niet nodig te borgen dat het bouwwerk voldoende duurzaam is vanaf het moment dat er in een wijk geen methaangas meer wordt geleverd.

Onderdeel D (artikelen 3.87a1 en 3.87a2 Bbl)

Met dit onderdeel worden twee artikelen toegevoegd aan paragraaf 3.4.1.

Artikel 3.87a1 Bbl (nieuw)

Artikel 3.87a1 regelt in het eerste lid dat een bouwwerk met een technisch bouwsysteem of een kooktoestel in een warmtetransitiegebied ter plaatse geen koolstofemissies uit fossiele brandstoffen mag veroorzaken. Onder 'technisch bouwsysteem' valt zowel verwarming, als warm tapwater. Een technisch bouwsysteem is in bijlage I, onder A, van het Bbl gedefinieerd als: "gebouwgebonden samenstelling van alle bestanddelen van een installatie, waaronder de isolatiekenmerken daarvan, die is bedoeld voor ruimteverwarming, ruimtekoeling, ventilatie, het voorzien van warmtapwater, ingebouwde verlichting, gebouwautomatisering en -controle, elektriciteitsopwekking ter plaatse, of een combinatie daarvan, met inbegrip van systemen die gebruikmaken van energie uit hernieuwbare bronnen, van een gebouw of een gedeelte daarvan".

Het gaat alleen om fossiele brandstoffen die ter plaatse van het bouwwerk worden verbrand. Er mag bijvoorbeeld geen aardgas, steenkool, aardolie of bruinkool in het bouwwerk worden gebruikt. Warmte uit een warmtenet en elektriciteit zijn wel toegestaan.

Het tweede lid bepaalt dat het eerste lid pas geldt vanaf de bij omgevingsplan of omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit bepaalde datum, bedoeld in artikel 5.131b, eerste lid, onder b, van het Bkl. Een gemeente moet bij het aanwijzen van een warmtetransitiegebied ook in het omgevingsplan opnemen vanaf welke datum het gebruik van methaangas als energiebron wordt beëindigd.

De mogelijkheid om in bijzondere gevallen een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit te verlenen om de datum voor een specifiek gebouw te verzetten is beschreven in paragraaf 2.7.9.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel 3.87a2 Bbl (nieuw)

Artikel 3.87a2 bepaalt dat artikel 3.87a1 (warmtetransitie) niet van toepassing is op de voorzieningen voor het ter plaatse opwekken van elektriciteit ten tijde van een ongewoon voorval. De term ongewoon voorval is gedefinieerd in de bijlage bij de Omgevingswet. Het gaat om een gebeurtenis, ongeacht de oorzaak daarvan, die afwijkt van het normale verloop van een activiteit, zoals een storing, ongeluk, calamiteit, waardoor significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan. Er is dus sprake van een ongewoon voorval als voldaan is aan drie cumulatieve criteria:¹⁰⁹ (1) bij een activiteit gebeurt iets dat afwijkt van het normale verloop, ongeacht de oorzaak (denk aan: storingen, ongelukken, ongevallen, rampen of fouten); (2) de gebeurtenis heeft (mogelijk) nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving; (3) de gevolgen van de gebeurtenis zijn significant, dus groot en merkbaar. In paragraaf 2.6 zijn voorbeelden genoemd van noodstroomvoorzieningen waarop paragraaf 3.4.1 (warmtetransitie) niet van toepassing is.

Onderdeel E (artikel 3.87a3 Bbl)

Dit onderdeel vernummert artikel 3.87aa Bbl tot artikel 3.87a3. Het betreft een technische wijziging waarmee aangesloten wordt bij de gebruikelijke nummering in het Bbl. Tevens wordt bij de vernummering rekening gehouden met de met dit besluit ingevoegde artikelen in paragraaf 3.4.1.

Onderdelen F en I (artikelen 4.248a (nieuw) en 5.21.0a (nieuw) Bbl)

Met deze onderdelen is de energieprestatie voor technische bouwsystemen in een warmtetransitiegebied aangescherpt naar de waarde $\leq 0,7$ voor nieuwbouw en verbouw. Dit geldt zowel voor de energieprestatie woonfunctie als voor de energieprestatie overig. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.7.2.

Onderdelen G, H, J en K (artikelen 4.250, 5.21a, 5.21b en tabel 5.8 Bbl)

Dit betreffen wijzigingen naar aanleiding van de nieuwe artikelen 4.248a en 5.21.0a van het Bbl.

In de artikelen 4.250 en 5.21b is een verwijzing opgenomen naar artikel 4.248a, respectievelijk 5.21.0a, waarmee duidelijk wordt dat ook voor een technisch bouwsysteem in een warmtetransitiegebied de eisen aan ruimteverwarming niet van toepassing zijn op verblijfsruimten die niet zijn bestemd om te worden verwarmd, of waarbij de verwarming uitsluitend is bestemd voor een ander doel dan het verblijven van personen.

Aan artikel 5.21a is de verwijzing naar artikel 5.21.0a toegevoegd. Met deze verwijzing is bepaald dat de eis over verslaglegging ten aanzien van de energieprestatie ook geldt voor technische bouwsystemen in een warmtetransitiegebied.

¹⁰⁹ 'Ongewoon voorval', www.iplo.nl.

Daarnaast is artikel 5.21.0a toegevoegd aan tabel 5.8 van het Bbl. Uit deze tabel volgt voor welke gebruiksfuncties dat artikel van toepassing is.

Onderdeel L (bijlage I, onder A, Bbl)

Dit onderdeel voegt de definitie *warmtetransitiegebied* toe aan bijlage I, onder A, van het Bbl. Voor de omschrijving van het warmtetransitiegebied wordt verwezen naar bijlage I bij het Bkl. Met een warmtetransitiegebied is bedoeld de locatie die in een omgevingsplan kan worden aangewezen voor de verduurzaming van de energievoorziening van gebouwen. Als de gemeente in het omgevingsplan een warmtetransitiegebied heeft aangewezen, dan gelden voor de bouwwerken in dat gebied de specifieke regels uit paragraaf 3.4.1a van het Bbl.

Artikel II (wijziging Besluit kwaliteit leefomgeving)

Onderdeel A (artikel 1.1a Bkl)

Artikel 1.1a Bkl bevat een opsomming van de grondslagen waarop dat besluit is gebaseerd. Met dit onderdeel is een extra grondslag toegevoegd, namelijk artikel 6.12a van de Energiewet. Dat artikel biedt de gemeenteraad de ruimte om in het kader van de afbouw van het gebruik van methaangas in de gebouwde omgeving en de transitie naar een meer duurzame vorm van warmtevoorziening van gebouwen in een omgevingsplan regels te stellen, gericht op het beëindigen van methaangas als warmtevoorziening van gebouwen en, voor zover op dezelfde locatie milieubelastende activiteiten worden verricht, het uitsluiten van methaangas als energievoorziening van milieubelastende activiteiten. Op grond van dat artikel kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur categorieën van gebouwen of milieubelastende activiteiten worden aangewezen die van belang zijn voor de leveringszekerheid van de energievoorziening.

Onderdeel B (afdeling 4.5 (nieuw) Bkl)

Met dit onderdeel is in hoofdstuk 4 van het Bkl een nieuwe afdeling 4.5 ingevoegd die betrekking heeft op het verplichte warmteprogramma, bedoeld in artikel 3.6, derde lid, van de Omgevingswet. In dat artikel is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders een warmteprogramma vaststelt, gericht op een doelmatige en voor eigenaren en gebruikers een haalbare en betaalbare verduurzaming van de warmtevoorziening van bestaande gebouwen en, voor zover op dezelfde locatie milieubelastende activiteiten worden verricht, de energievoorziening voor die milieubelastende activiteiten. Het warmteprogramma is de eerste stap in het planproces om te komen tot het gebruikmaken van de aanwijsbevoegdheid door in het omgevingsplan warmtetransitiegebieden aan te wijzen.

Artikel 4.32 (nieuw) Bkl bevat instructieregels met inhoudelijke eisen waar het warmteprogramma in ieder geval aan moet voldoen.

In het eerste lid, onderdeel a, is beschreven dat het warmteprogramma een overzicht bevat van de locaties waarvoor in het omgevingsplan een warmtetransitiegebied kan worden aangewezen, het aantal gebouwen die op die locaties aanwezig zijn en het aantal gebouwen waarin methaangas wordt gebruikt voor milieubelastende activiteiten die op die locaties worden verricht. Het gaat om locaties waarvoor naar verwachting een warmtetransitiegebied in het omgevingsplan wordt aangewezen. In het warmteprogramma moet zijn omschreven het aantal gebouwen die op die locaties aanwezig zijn en het aantal gebouwen waarin methaangas wordt gebruikt voor milieubelastende activiteiten die op die locaties worden verricht. Alvorens een locatie kan worden aangewezen als warmtetransitiegebied moet dezelfde locatie in het warmteprogramma zijn opgenomen. Dit volgt uit artikel 5.131a, tweede lid, Bkl (nieuw). Daarnaast volgt uit onderdeel b dat het warmteprogramma een overzicht bevatten van de toegedachte energie-infrastructuur ter vervanging van de aansluiting op methaangas voor de gebouwen per locatie als bedoeld in onderdeel a. Het gaat hier om het duurzame alternatief voor aardgas dat het college voor ogen heeft voor locaties waarvoor zij voornemens is het omgevingsplan voor te wijzigen. Het college kan meerdere alternatieven voor ogen hebben per locatie. Onderdeel c bepaalt dat het warmteprogramma moet het aantal gebouwen moet aangeven dat voorafgaand aan het aanwijzen

van een warmtetransitiegebied naar verwachting wordt geïsoleerd. Hierbij geeft het college een inschatting (indicatie) van de warmtebehoefte en het benodigde isolatieniveau. Hiervoor kan worden aangesloten bij de Standaard voor woningisolatie.¹¹⁰ Onderdeel d bepaalt dat het warmteprogramma een beschrijving bevat van de toegedachte energie-infrastructuur in relatie tot het alternatief voor methaangas met de laagste totale nationale kosten. Met nationale kosten wordt bedoeld de totale financiële kosten in Nederland van alle maatregelen die nodig zijn om op een locatie (bijvoorbeeld een buurt) een strategie uit te voeren, ongeacht wie die kosten betaalt, inclusief de baten van energiebesparing, maar exclusief belastingen, heffingen en subsidies. Het college kan voor de vergelijking van de nationale kosten met het gekozen alternatief gebruikmaken van de Startanalyse van het Planbureau voor de Leefomgeving.¹¹¹ Onderdeel e schrijft voor dat een warmteprogramma een beschrijving moet geven van de verwachte indicatieve warmtebehoefte van gebouwen, aan het begin van de periode waar het betreffende warmteprogramma op ziet en het eind van die periode. Hiervoor kan ook worden aangesloten bij de Standaard voor woningisolatie. Onderdeel f bepaalt verder dat het warmteprogramma een beschrijving bevatten van de uitvoering en de resultaten van het vorige warmteprogramma. Daarmee wordt een beeld gegeven van de behaalde resultaten bij de verduurzaming van de gebouwde omgeving in het kader van de energietransitie. Bij die beschrijving hoort ook een samenvatting van de overige onderwerpen die zijn benoemd in het eerste lid van artikel 4.32 (nieuw) Bkl (onderdeel a tot en met e). Alle onderwerpen waar een warmteprogramma aan moet voldoen zijn nader toegelicht in paragraaf 2.2.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Het tweede lid bepaalt dat het aantal gebouwen, bedoeld in het eerste en tweede lid, onder a en c, moet worden uitgedrukt in woningequivalenten. Het berekenen daarvan wordt bepaald bij ministeriële regeling in de Regeling gemeentelijke instrumenten warmtetransitie. Op grond van artikel 2.24, tweede lid, van de Omgevingswet kan het Rijk bij ministeriële regeling regels stellen over de uitoefening van taken en bevoegdheden door andere bestuursorganen, waaronder als deze regels uitvoeringstechnische, administratieve of meet- of rekenvoorschriften inhouden.

Elk warmteprogramma heeft betrekking op een bepaalde periode, zo volgt uit het derde lid. Het warmteprogramma moet ten minste tien jaar vooruitkijken. De uiterste termijn voor het (laatste) warmteprogramma is 31 december 2049, gelet op de doelstelling dat op 1 januari 2050 de warmtetransitie moet zijn voltooid.

In het vierde lid is geregeld dat de eis dat het warmteprogramma een beschrijving bevat van de uitvoering en de resultaten van het vorige programma, bedoeld in het eerste lid, onder f, vanzelfsprekend niet geldt voor het eerste warmteprogramma.

Onderdeel C (paragraaf 5.1.5a (nieuw) Bkl)

Als de gemeente gebruik wil maken van de aanwijsbevoegdheid, moet hier invulling aan worden gegeven in het omgevingsplan. Dit is met dit onderdeel geregeld met een nieuwe paragraaf 5.1.5a, dat regels bevat over het stellen van regels in het omgevingsplan met het oogmerk het tegengaan van klimaatverandering. Het betreft instructieregels over de in het omgevingsplan op te nemen regels en over de bij het vaststellen van het omgevingsplan te maken belangenafweging.

Artikel 5.131a (nieuw) Bkl

Artikel 5.131a Bkl bevat de essentie van hetgeen in het omgevingsplan moet worden geregeld als een gemeenteraad de energievoorziening van gebouwen wil verduurzamen door de aanwijsbevoegdheid in te zetten. Het inzetten van de aanwijsbevoegdheid gebeurt door in het omgevingsplan een warmtetransitiegebied aan te wijzen. Dit volgt uit het eerste lid.

De term 'locatie' is een ruimtelijk begrip dat een onderdeel van de fysieke leefomgeving aanduidt. Dat begrip omvat een punt, een perceel, een plaats, een gebied, een bouwwerk of ander object. Een locatie kan in omvang heel verschillend zijn, van een enkel punt, een lange strook

¹¹⁰ Zie de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 maart 2021 over de Isolatiestandaard en Streefwaardes voor woningen, Kamerstukken II 2020/21, 30196, nr. 749.

¹¹¹ Zie PBL (2020) Startanalyse aardgasvrije buurten (versie 2020, 24 september 2020).

(infrastructuur) tot een groot gebied. Een locatie kan dus ook een gebied zijn. De locatie wordt begrensd door middel van een geometrische plaatsbepaling.¹¹²

De aanwijzing van locaties voor het warmtetransitiegebied is in het tweede lid beperkt voor locaties die in het warmteprogramma zijn opgenomen als locaties waarvoor een energie-infrastructuur is toegedacht ter vervanging van de aansluiting op methaangas. Het begrip *energie-infrastructuur* is in de bijlage bij de Omgevingswet gedefinieerd als: werken, kabels of leidingen, waaronder lege buizen, ondergrondse ondersteuningswerken en beschermingswerken, bestemd voor opwekking of winning, transport en opslag van elektriciteit, respectievelijk stoffen als energiedrager. Het warmteprogramma is een verplicht programma op grond van artikel 3.6, derde lid, van de Omgevingswet. In het warmteprogramma geeft het college van burgemeester en wethouders richting aan de verduurzaming van de gebouwde omgeving binnen haar gemeente. In het warmteprogramma wordt beschreven welke gebouwen worden geïsoleerd, en welke locaties binnen een bepaalde periode van methaangas overstappen op een andere duurzame energie-infrastructuur. Als een locatie (nog) niet expliciet is aangewezen als locatie die zal overstappen op de toegedachte energie-infrastructuur ter vervanging van de aansluiting op methaangas binnen de periode waarop het warmteprogramma ziet, dan kan de gemeenteraad voor die locaties in het omgevingsplan geen warmtetransitiegebied aanwijzen.

Doordat de aanwijsbevoegdheid alleen mag worden ingezet voor locaties die in het warmteprogramma zijn opgenomen, wordt met dit besluit afgeweken van het bij de Omgevingswet gehanteerde principe van scheiding van beleid en normstelling. Met de scheiding van beleid en normstelling wordt uitgegaan van het zelfbindende karakter van een politiek-bestuurlijk document, dat in beginsel alleen de betreffende bestuurslaag (Rijk, provincie of gemeente) bindt bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Dit principe geldt zowel in verhouding tot andere bestuurslagen als voor de eigen bestuurslaag. Dit betekent niet dat een bestuursorgaan, zoals het college van burgemeester en wethouders, zich in het geheel geen rekenschap hoeft te geven van beleidsuitspraken van bijvoorbeeld de gemeenteraad. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht moeten besluiten immers zorgvuldig worden voorbereid en worden gemotiveerd. In dit besluit is wel gekozen voor een op een specifiek onderdeel expliciete koppeling tussen beleid en normstelling, nu voor wat betreft de keuze voor de locaties het warmteprogramma doorwerkt in een ander instrument, namelijk het omgevingsplan. De reden daarvoor is gelegen in het ingrijpende karakter voor burgers van de regels in de Wgiw en dit besluit en het belang van een zorgvuldig proces bij het inzetten van de maatwerkbevoegdheid (zie ook paragraaf 4.1.2). De koppeling tussen beleid en normstelling betekent overigens niet dat het warmteprogramma algemeen verbindende voorschriften bevat: die worden uitsluitend opgenomen in het omgevingsplan. Deze koppeling houdt slechts in dat de opname van locaties in het vastgestelde warmteprogramma als voorwaarde geldt om in het omgevingsplan regels te kunnen stellen over die locaties via het aanwijzen van een warmtetransitiegebied.

Het omgevingsplan bevat de geometrische begrenzing van een warmtetransitiegebied. Dit is geregeld in het derde lid.

Artikel 5.131b (nieuw) Bkl

Artikel 5.131b Bkl bevat de instructieregels die bepalen wat er in het omgevingsplan geregeld moet worden, naast het aanwijzen van het warmtetransitiegebied. Het eerste lid, onder a, regelt dat als een warmtetransitiegebied wordt aangewezen, het omgevingsplan voor de gebouwen binnen dat gebied bepaalt op welke energie-infrastructuur wordt overgestapt (het duurzaam alternatief voor methaangas). De keuze voor de energie-infrastructuur geldt voor zowel de verwarming van het gebouw als de warmwatervoorziening en het kooktoestel, maar kan uiteraard gedifferentieerd worden.

Het eerste lid, onder b, schrijft voor dat de gemeenteraad in het omgevingsplan moet vastleggen op welke datum het gebruik van methaangas voor de warmtevoorziening van gebouwen wordt beëindigd. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.131c Bkl wordt nader ingegaan op de instructieregels die tevens gelden bij het bepalen van deze datum.

¹¹² Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3 (memorie van toelichting bij de Omgevingswet), p. 137.

Onderdeel c van het eerste lid bevat de instructieregel dat in het omgevingsplan wordt bepaald dat een gebouw vanaf de in het omgevingsplan bepaalde datum wordt aangesloten op de energie-infrastructuur voor warmte in het geval de gemeenteraad een warmtenet heeft gekozen als alternatief voor methaangas. Als de gemeenteraad kiest voor all-electric dan geldt dat het omgevingsplan moet bepalen vanaf welke datum het gebouw gebruik moet maken van de energie-infrastructuur voor elektriciteit. Op basis van dit onderdeel heeft de gemeenteraad dus de keuze voor hetzij een warmtenet, hetzij een elektriciteitsnet. De reden voor deze beperking in keuzemogelijkheden is het waarborgen van de consumentenbescherming voor toepassing van nieuwe soorten energiebronnen in de gebouwde omgeving. Met betrekking tot zowel het warmtenet als all-electric, is regelgeving over marktordening beschikbaar in de Warmtewet, respectievelijk de Energiewet. Als in de toekomst ook consumentenbescherming beschikbaar zou komen voor andere methoden om gebouwen te verwarmen, zoals een energie-infrastructuur met waterstof als energiebron, zal dit artikel daarmee kunnen worden aangevuld. Vanzelfsprekend staat het een individuele eigenaar wel vrij om andere technieken te kiezen dan een warmtenet of all-electric.

Onderdeel d van het eerste lid bepaalt dat het verbod op het gebruik van methaangas ook geldt voor nieuwe activiteiten die bij de wijziging van het omgevingsplan nog niet worden verricht. Het gaat daarbij om activiteiten die planologisch wel zijn toegestaan, maar nog niet werden verricht. Dit verbod geldt niet voor bouwwerken waarbij de gebruiksfunctie wordt gewijzigd naar een woonfunctie. Dat waarborgt dat zo nodig nog enkele jaren gebruik gemaakt kan worden van methaangas als bijvoorbeeld een winkelfunctie wordt omgebouwd naar woonfunctie op een moment dat de energie-infrastructuur voor duurzaam energie nog niet gereed is.

Een gebouweigenaar kan, in plaats van mee te gaan met het door de gemeente gekozen duurzame alternatief, kiezen voor een ander alternatief. Deze keuzevrijheid wordt tot uitdrukking gebracht in het tweede en derde lid van artikel 5.131b Bkl. In het wetsvoorstel Wet collectieve warmte wordt dit de opt-out genoemd. Ten aanzien van deze opt-out worden instructieregels gesteld. In het omgevingsplan moeten regels worden opgenomen waaruit volgt dat een gebouw gebruik kan maken van een andere energie-infrastructuur dan de energie-infrastructuur die de gemeenteraad in het omgevingsplan heeft gekozen als duurzaam alternatief voor methaangas. Daarnaast volgt logischerwijs dat in dat geval de plicht om aan te sluiten op of gebruik te maken van de door de gemeenteraad gekozen energie-infrastructuur, bedoeld in het eerste lid, onder c, niet geldt.

Wel moet het college van burgemeester en wethouders tweemaal worden geïnformeerd. Zoals bepaald in het derde lid geldt in eerste instantie een informatieplicht over het voornemen om gebruik te maken van een alternatieve energie-infrastructuur. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen binnen welke termijn het college van burgemeester en wethouders moet worden geïnformeerd. Dit biedt zicht op noodzakelijke ontwikkeling van de energie-infrastructuur. Zo zal in een wijk waar de gemeente heeft gekozen voor warmte, maar een deel van de eigenaren de voorkeur geeft aan all-electric-systemen, ook het elektriciteitsnet verzwakt moeten worden. Daarnaast geldt er nogmaals een informatieplicht op een later moment. Zodra de alternatieve energie-infrastructuur gereed is voor gebruik, moet het college van burgemeester en wethouders binnen vier weken nadat die energie-infrastructuur gereed is daarover worden geïnformeerd. Aan de hand van deze twee informatieplichten kan de gemeente bijhouden welke gebouweigenaren kiezen voor een alternatieve energie-infrastructuur en wat de voortgang van de realisatie is. Daarnaast kan de gemeente zo nodig de bewoner ondersteunen bij het toepassen van de alternatieve energie-infrastructuur, ruim voordat het transport van methaangas daadwerkelijk wordt beëindigd.

De formulering over de normadressaat verschilt bewust tussen de onderdelen 1° en 2° van het derde lid, onder a. De normadressaat kan voor wat betreft de eerste en de tweede informatieplicht in de praktijk verschillen, omdat gebouwen kunnen verschillen in hun installatie, hun eigendomssituatie en omdat de gemeente keuze heeft uit verschillende energie-infrastructuren als duurzaam alternatief. Zo kan er sprake zijn van een VvE of van een gebouw met meerdere methaangasaansluitingen en meerdere warmtegeneratoren. Bij gebouwen met één eigenaar en één warmtegenerator, zoals een grondgebonden woning of gestapelde bouw in verhuur met blokverwarming, liggen de informatieverplichtingen steeds bij de eigenaar. Bij VvE's liggen de informatieverplichtingen meestal bij de VvE. Er kan echter verschil zijn tussen de normadressaat voor de eerste en de tweede informatieplicht als een VvE (geheel of gedeeltelijk) kiest voor all-

electric warmtepompen in een wijk waarvoor de keuze van de gemeente ligt bij een warmtenet. In dat geval is de eigenaar van het appartementsrecht verantwoordelijk voor de individuele installatie en daarom ook voor de gereedmelding die op grond van onderdeel b is vereist. De gemeenteraad kan in het omgevingsplan de normadressaten voor het desbetreffende warmtetransitiegebied concretiseren.

De twee informatieplichten gelden niet voor eigenaren of gebruikers van gebouwen die al voor de wijziging van het omgevingsplan geen gebruik maakten van methaangas. Dat is geregeld in onderdeel b.

Artikel 5.131c (nieuw) Bkl

Artikel 5.131c bevat instructieregels voor het omgevingsplan over het bepalen van de datum waarop het gebruik van methaangas als energiebron wordt beëindigd. Dit artikel houdt verband met het amendement van het lid Erkens (VVD)¹¹³ bij de Wgiw. Met het amendement is aan artikel 2.28 van de Omgevingswet een onderdeel toegevoegd met de opdracht aan de regering om bij algemene maatregel van bestuur instructieregels te stellen over het omgevingsplan met betrekking tot de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder het gebruik van methaangas als warmtevoorziening voor het in het omgevingsplan aangewezen gebied kan worden beëindigd binnen een kortere termijn dan acht jaar na vaststelling van dat omgevingsplan. Alleen onder uitzonderlijke omstandigheden mag van de termijn worden afgeweken. Ook wordt verwezen naar de toelichting bij dit amendement. Als uitgangspunt geldt dat in beginsel een termijn van ten minst acht jaar moet worden gehanteerd tussen de datum waarop het omgevingsplan naar wordt gewijzigd en het daadwerkelijk beëindigen van het gebruik van methaangas. Dit volgt uit het eerste lid.

Het tweede lid bevat een aantal uitzonderingen hierop. Onderdeel a bepaalt dat een kortere termijn kan worden gehanteerd voor gebouwen die oorspronkelijk niet waren meegenomen in het omgevingsplan vanwege verwachte bouw- en sloopwerkzaamheden of vanwege een ingrijpende renovatie, maar waarvan later blijkt dat die werkzaamheden of renovatie toch niet doorgaan. In dat geval was het aanwijzen van die gebouwen eerder niet opportuun, omdat er een forse ingreep was voorzien waarbij de gebouwen uiteindelijk ook over zouden stappen op een duurzame energiebron. De (maatschappelijke) kosten van het naar voren halen van die bouw- en sloopwerkzaamheden of ingrijpende renovatie zullen namelijk vaak niet opwegen tegen het tijdelijke behoud van een methaangasaansluiting. Maar doordat de werkzaamheden of renovatie niet doorgaan, kan het toch opportuun zijn om deze gebouwen mee te nemen in de wijkgerichte aanpak. Het ligt daarom in de rede om deze gebouwen dan alsnog op te nemen in de aanpak met een einddatum die verband houdt met de datum van gebouwen in het omliggende warmtetransitiegebied dat eerder is aangewezen.

Onderdeel b biedt ruimte voor de gemeenteraad om een kortere termijn dan acht jaar te hanteren als sprake is van een wijziging van het omgevingsplan die alleen ziet op het herstel van een kennelijke verschrijving bij de geometrische begrenzing van het warmtetransitiegebied. Het kan voorkomen dat de gemeente een fout heeft gemaakt bij de afbakening van het warmtetransitiegebied. De gemeenteraad moet hier binnen een redelijke termijn achter komen en het mag alleen om een beperkt aantal gebouwen gaan. Overigens kan op grond van artikel 16.24 van de Omgevingswet tevens afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing worden gelaten bij de voorbereiding van de wijziging van het omgevingsplan.

Op grond van onderdeel c kan een kortere termijn dan acht jaar worden gehanteerd als sprake is van locatie waar een gebouw ligt dat op verzoek van een gebouweigenaar wordt aangewezen. In dat geval is het de verwachting dat een gebouweigenaar mee wil doen met de wijkaanpak voor omliggende gebouwen. Een individuele gebouweigenaar van een gebouw buiten een warmtetransitiegebied kan uiteraard vrijwillig overstappen, maar het formeel uitbreiden van het warmtetransitiegebied met een gebouw kan nuttig zijn in bepaalde situaties. Het kan bijvoorbeeld gaan om een gebouw waar de eigenaar niet kan beschikken over alle warmtegeneratoren of milieubelastende activiteiten in het gebouw, dat wil zeggen bij verhuur of bij een woongebouw met individuele cv-ketels in bezit van de appartementseigenaren, als een minderheid van de gebruikers

¹¹³ Kamerstukken II 2023/24, 36387, nr. 9.

niet meewerkt aan het initiatief van de eigenaar of de vereniging om vrijwillig mee te doen met de wijkaanpak. Afhankelijk van hoe ver de uitvoering gevorderd is, zou de gemeenteraad kunnen overwegen ook dat gebouw mee te nemen in de wijkaanpak. Het is de verwachting dat dan niet nog ten minste acht jaar nodig zijn om dat gebouw over te laten stappen op het duurzame alternatief.

Onderdeel d bepaalt dat bij een gebouw dat is gelegen binnen een bij ministeriële regeling aangewezen gebied een kortere termijn dan acht jaar kan worden gehanteerd, omdat er sprake is van een vergevorderd warmtetransitieproject. Deze gebieden zullen worden toegevoegd aan de Omgevingsregeling via de Regeling gemeentelijke instrumenten warmtetransitie. Het gaat dan om gebieden die als proeftuin waren opgenomen in het Programma Aardgasvrije Wijken of het programma Nieuwe Warmte Nu. In die gebieden zijn al vorderingen gaande in de uitvoering om gebouwen over te laten stappen naar een duurzaam alternatief. De verwachting is dat het daarom voor die gebieden niet nodig is om een termijn te hanteren van ten minste acht jaar.

Onderdeel e maakt het mogelijk om een kortere termijn dan acht jaar te hanteren voor een gebouw waar alleen het gebruik van methaangas wordt beëindigd voor het kooktoestel en eventueel de warmwatervoorziening. Dergelijke gebouwen maken voor de ruimteverwarming al geen gebruik meer van methaangas. Er zijn minder ingrijpende aanpassingen nodig om het gebouw in het geheel over te laten stappen op een duurzaam alternatief. Hier is naar verwachting geen acht jaar nodig voor de uitvoering.

Daarnaast kan op grond van onderdeel f een kortere termijn worden gehanteerd als de energie-infrastructuur voor methaangas vanwege technische redenen binnen een termijn korter dan acht jaar moet worden vervangen. In principe houdt de gemeenteraad rekening met de staat van de bestaande energie-infrastructuur voor methaangas en de uiterste levensduur daarvan. Er zouden zich situaties kunnen voordoen waardoor het de gemeenteraad niet lukt om het omgevingsplan op tijd te wijzigen om een uitvoeringstermijn van acht jaar te hanteren, maar waarin het onverantwoord is om het gasnet nog langer te gebruiken. Dit zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen bij gebouwen met blokverwarming waar de leidingen niet nog acht jaar gebruikt kunnen worden. De gemeenteraad moet hierbij het belang wegen tussen het hanteren van een redelijke uitvoeringstermijn en het gebruiken van het gasnet op een verantwoorde manier. Hierbij wordt opgemerkt dat bij acuut onveilige situaties, zoals het uitvoeren van (bodem)werkzaamheden waardoor verzakkingen optreden, het logischer is om herstelwerkzaamheden te verrichten dan de wijk aan te wijzen met een kortere termijn dan acht jaar.

Tot slot kan een kortere termijn worden gehanteerd als wijziging van het omgevingsplan vereist is op grond van artikel 5.131k Bkl. Dat artikel bepaalt dat als uit de monitoring, bedoeld in artikel 11.66a Bkl blijkt dat de aanleg van de energie-infrastructuur, of de aansluiting van gebouwen daarop voor een locatie binnen het aangewezen warmtetransitiegebied niet tijdig gerealiseerd kan zijn, de gemeenteraad het omgevingsplan aanpast en de datum waarop het gebruik van methaangas als energiebron zou worden beëindigd, bedoeld in artikel 5.131b, eerste lid, onder b, Bkl, wordt gewijzigd. Naar verwachting is de uitvoering al wel gestart, maar is het niet nodig om opnieuw een uitvoeringstermijn van minimaal acht jaar te hanteren.

Artikel 5.131d (nieuw) Bkl

Artikel 5.131d Bkl bevat de uitzonderingen op de aanwysbevoegdheid. Deze locaties mogen niet als warmtetransitiegebied worden aangewezen. Op grond van artikel 6.12a van de Energiewet kan de gemeenteraad met het oog op de verduurzaming van de warmtevoorziening van gebouwen in een omgevingsplan regels stellen die in een gebied het gebruik van methaangas uitsluiten als warmtevoorziening van gebouwen. Voor zover op dezelfde locatie milieubelastende activiteiten worden verricht, kan de gemeenteraad in het omgevingsplan regels stellen over de energievoorziening voor die milieubelastende activiteiten. Uit artikel 6.12a van de Energiewet volgt dat dit niet van toepassing is op bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën van gebouwen of milieubelastende activiteiten die van belang zijn voor de leveringszekerheid van de energievoorziening. Deze uitzonderingen zijn opgenomen in artikel 5.131d Bkl (zie paragraaf 2.6 van het algemeen deel van deze toelichting).

Op grond van onderdeel a kan de gemeenteraad niet bepalen dat het gebruik van methaangas wordt beëindigd voor de zogenoemde ETS-bedrijven, bedoeld in artikel 16.5 van de Wet

milieubeheer. Het aardgasvrij maken van deze ETS-bedrijven vindt namelijk plaats via andere wegen dan de wijkgerichte aanpak.

Daarnaast zijn in onderdeel b verschillende gebouwen en locaties uitgezonderd, gelet op het belang van leveringszekerheid van de energievoorziening. Het gaat daarbij om het transmissiesysteem voor gas (artikel 1.1 van de Energiewet), gasproductie-installaties behorend bij een gasvoorkomen, gasproductiesystemen (artikel 1.1 van de Energiewet), LNG-systemen (artikel 1.1 van de Energiewet) en installaties voor de omzetting van de kwaliteit van gas (artikel 3.65 van de Energiewet).

Artikel 5.131e (nieuw) Bkl

Artikel 5.131e (nieuw) werkt artikel 2.28, aanhef, en onder l, van de Omgevingswet uit. Dit onderdeel is aan de Omgevingswet ingevoegd middels het amendement Erkens c.s.¹¹⁴ bij de Wgiw en geeft het Rijk de opdracht om over het omgevingsplan, met het oog op de verduurzaming van de warmtevoorziening van gebouwen, instructieregels te stellen met betrekking tot het waarborgen van de betaalbaarheid van de maatregelen voor de eigenaren en gebruikers van gebouwen in een gebied waar het gebruik van gas als bedoeld van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Gaswet als warmtevoorziening van gebouwen wordt uitgesloten. Blijkens de toelichting bij dit amendement gaat het om de betaalbaarheid voor bewoners. Artikel 5.131e (nieuw) bevat de instructieregel om deze betaalbaarheid te waarborgen bij het aanwijzen van een warmtetransitiegebied in het omgevingsplan.

Binnen het stelsel van de Omgevingswet worden drie basistypen van doorwerking van instructieregels onderscheiden. Er zijn drie basistypen: (1) "betrekken bij", (2) "rekening houden met" en (3) "in acht nemen".¹¹⁵ Met deze drie basistypen wordt duidelijk welke afwegingsruimte het bevoegde bestuursorgaan toekomt, van grote afwegingsruimte tot geen afwegingsruimte. Met de frase "waarborgen van" wordt qua type instructieregel gedoeld op de laatste categorie, een harde, dwingende doorwerking, zonder afwegingsruimte voor in dit geval de gemeente. Dit ter onderscheid met de instructieregels in artikel 5.131f van het Bkl, waar is uitgegaan van "rekening houden met".

De betaalbaarheid wordt gewaarborgd als voor het overgrote deel van de bewoners de verwachte kosten van de maatregelen gericht op de aansluiting van de gebouwen in het warmtetransitiegebied op de aangewezen energie-infrastructuur niet uitstijgen boven de verwachte baten. Met het overgrote deel van de bewoners wordt ten minste 70% van de woonfuncties in de gebouwen in het warmtetransitiegebied bedoeld.

Er wordt gerekend met het aantal woonfuncties. Hiermee wordt aangesloten bij het bestaande begrip uit het Bbl. Bij een gebouw met daarin bijvoorbeeld twintig appartementen tellen deze appartementen afzonderlijk mee naar de 70%, mits voor de bewoners van het appartement de verwachte kosten niet uitstijgen boven de verwachte baten. Een woonfunctie voor kamergewijze verhuur, zoals een gang in een studentenhuus met gedeelde voorzieningen, telt als één woonfunctie.

Daarnaast geldt dat de betaalbaarheid gewaarborgd wordt voor bewoners, dat wil zeggen eigenaren-bewoners en huurders. Het gaat niet enkel om de verwachte kosten en baten van de maatregelen zelf (bijvoorbeeld de aanschaf van een warmtepomp), maar ook op de kosten en baten van de directe gevolgen van die maatregelen (bijvoorbeeld het onderhoud aan de warmtepomp). Uit artikel 5.131j (nieuw), eerste lid, volgt dat hierbij integraal gekeken wordt naar de verwachte kosten en baten over de levensduur van de investering. In de Omgevingsregeling zal via de Regeling gemeentelijke instrumenten warmtetransitie worden opgenomen met welke levensduur gerekend moet worden.

In artikel 5.131h (nieuw) is nader gespecificeerd welke kosten en baten in de berekening worden meegenomen. Dat artikel wordt hieronder nader toegelicht. Ook zullen hierover rekenregels in de Omgevingsregeling worden opgenomen via de Regeling gemeentelijke instrumenten warmtetransitie. De meet- en rekenvoorschriften worden vanwege het relatief hoge detailniveau

¹¹⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36 387, nr. 20.

¹¹⁵ Zie verder de nota van toelichting op het Besluit kwaliteit leefomgeving, Stb. 2018, 292, p. 217-222.

opgenomen in de Omgevingsregeling. Belangrijke reden daarbij is ook dat die bepalingen veelvuldig geactualiseerd moeten worden. Bijvoorbeeld als het gaat om de verwachte investeringskosten en ontwikkeling van energieprijzen.

Artikel 5.131f (nieuw) Bkl

Artikel 5.131f (nieuw) regelt de weging van verschillende belangen bij de aanwijzing van een warmtetransitiegebied in het omgevingsplan.

Het eerste lid somt de belangen op waarmee de gemeenteraad rekening moet houden. Met de frase "rekening houden met" wordt het tweede basistype qua doorwerking van instructieregels tot uitdrukking gebracht. Met deze wijze van doorwerking wordt inhoudelijk gestuurd op de belangenafweging. Als het bestuursorgaan (in dit geval de gemeenteraad) daar goede redenen voor heeft, is afwijken, mits gemotiveerd, toegestaan.

Onderdelen a en b vormen eveneens een uitwerking van het amendement Erkens¹¹⁶ bij de Wgiw dat onderdeel I aan artikel 2.28 van de Omgevingswet heeft ingevoegd. Blijkens de toelichting bij het amendement moeten investeringen niet alleen redelijkerwijs terugverdiend kunnen worden, maar moeten zij ook op het moment van de investering haalbaar zijn. Ook geldt voor gebruikers, waaronder huurders, dat de verwachte maandelijkse lasten over verloop van tijd een rol spelen. Deze overwegingen komen tot uitdrukking in artikel 5.131f (nieuw), eerste lid, onder a en b. Zo wordt bij het aanwijzen van een warmtetransitiegebied rekening gehouden met de verwachte gevolgen van de maatregelen voor de maandelijkse woonlasten van eigenaar-bewoners en huurders (onderdeel a) en met de mate waarin eigenaar-bewoners toegang hebben tot de middelen om hun investeringskosten te financieren (onderdeel b). In artikel 5.131i (nieuw) is nader gespecificeerd welke maandelijkse woonlasten in de weging worden meegenomen. Daarnaast zal in de Omgevingsregeling via de Regeling gemeentelijke instrumenten warmtetransitie worden opgenomen welke specifieke investeringskosten hier worden bedoeld.

Op grond van onderdeel c moet rekening worden gehouden met de verwachte betaalbaarheid van de maatregelen gericht op de aansluiting van gebouwen zonder woonfunctie op de aanwezige energie-infrastructuur. Onderdeel d bepaalt dat rekening moet worden gehouden met de verwachte betaalbaarheid van de maatregelen gericht op de aansluiting van gebouwen met woonfunctie die worden verhuurd op de aangewezen energie-infrastructuur. Het gaat hierbij om de (gemiddelde) kosten en baten die het overgaan op een duurzame energievoorziening voor instellingen en gebouweigenaren met zich meebrengen.

Ook moet rekening worden gehouden met de totale nationale kosten die de realisatie van de toegedachte energie-infrastructuur met zich meebrengt (onderdeel e). Zie voor een toelichting hierover ook paragraaf 2.7.4 van het algemeen deel van toelichting bij de instructieregels voor het warmteprogramma.

Tot slot moet de gemeenteraad bij het wijzigen van het omgevingsplan rekening houden met de werkzaamheden die de netbeheerder moet verrichten (onderdeel f). Van belang is om na te gaan wat de gevolgen zijn voor de aanleg en het beheer van de energie-infrastructuur. Als gevolg van het beëindigen van het gebruik van methaangas zal in veel gevallen het elektriciteitsnet moeten worden verzaamd. Dit geldt ook als gekozen wordt voor een warmtenet, omdat bijvoorbeeld kooktoestellen elektrisch zullen worden. Hetzelfde geldt voor elektriciteitsaansluitingen. Wanneer rekening wordt gehouden met de planning van de netbeheerder bij het bepalen van de periode waarbinnen het gebruik van methaangas wordt beëindigd, kan worden gewaarborgd dat de overstap ordentelijk plaatsvindt. Als de gemeente kiest voor een warmtenet, is het van belang rekening te houden met de planning van het warmtebedrijf.

Het tweede lid vormt ook een uitwerking van voornoemd amendement Erkens c.s.¹¹⁷ De 5% meest kwetsbare huishoudens (kwetsbare afnemers van energie als bedoeld in onder meer artikel 28 van richtlijn 2019/944) moeten volgens dit amendement perspectief houden. Dit komt tot uitdrukking in het tweede lid van artikel 5.131f (nieuw), op basis waarvan rekening wordt gehouden met kwetsbare afnemers. Artikel 1.1 van de Energiewet verwijst voor de definitie van een kwetsbare

¹¹⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 387, nr. 20.

¹¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 387, nr. 20.

afnemer naar artikel 28 van richtlijn 2019/944.¹¹⁸ Blijkens artikel 28 van deze richtlijn kan het begrip kwetsbare afnemer verwijzen naar energiearmoede en de kritieke afhankelijkheid van elektrische apparatuur. Het concept kan onder andere bestaan uit inkomensniveaus, het percentage dat energie-uitgaven vormen van het besteedbaar inkomen, de energie-efficiëntie van huizen en een kleinverbruiker voor wie de beëindiging van het transport of de levering van elektriciteit of methaangas zeer ernstige gezondheidsrisico's tot gevolg zou hebben voor deze gebruiker zelf of voor de huisgenoten van deze gebruiker.

Artikel 5.131g (nieuw) Bkl

Dit artikel bevat een uitzondering op de bepaalde instructieregels voor het omgevingsplan bij de aanwijzing van een warmtetransitiegebied. In bepaalde gevallen hoeft niet te worden voldaan aan de instructieregels over de verwachte betaalbaarheid van de aansluiting van gebouwen (artikel 5.131e en artikel 5.131f, eerste lid, onder a) en de toegang om de investeringskosten te kunnen financieren (artikel 5.131f, eerste lid, onder b), de verwachte betaalbaarheid voor gebouwen zonder woonfunctie (artikel 5.131f, eerste lid, onder c) en de verwachte betaalbaarheid voor gebouwen met woonfunctie die worden verhuurd (artikel 5.131, eerste lid, onder d). Deze instructieregels zijn niet van toepassing op:

- a. een gebouw of gedeelte van een gebouw dat niet op het gasnet is aangesloten;
- b. een gebouw of gedeelte van een gebouw waarvoor het aannemelijk is dat het ingrijpend wordt gerenoveerd of gesloopt, mits dit gebeurt voor het einde van de termijn waarop het gebruik van methaangas in die wijk wordt beëindigd;
- c. locaties waar de aanwezige bouwwerken moeten worden gemoderniseerd of worden vervangen door gelijksoortige bebouwing als bedoeld in artikel 4.18 van de Omgevingswet;
- d. locaties die zijn opgenomen bij een wijziging van ondergeschikte aard die niet leidt tot grotere nadelige gevolgen voor eigenaren of gebruikers van gebouwen; en
- e. locaties die zijn opgenomen in een wijziging van het omgevingsplan dat vereist is op grond van artikel 5.131k.

Bij onderdeel a gaat het onder andere om recente aardgasvrije gebouwen, gebouwen die eerder op vrijwillige basis zijn afgesloten en onverwarmde gebouwen of delen daarvan. Bij onderdeel b gaat het vooral om specifieke gebouwen, bijvoorbeeld gebouwen met bedrijfs- of maatschappelijke functies of specifieke gebouwen van woningcorporaties waarvan op basis van bij de gemeente bekende plannen verwacht wordt dat zij binnen enkele jaren ingrijpend worden gerenoveerd of gesloopt. Bij onderdeel c gaat het om wijken die zijn aangewezen voor stads- of dorpsvernieuwing. Bij onderdeel d gaat het om kleine wijzigingen in het omgevingsplan, bijvoorbeeld voor het herstellen van een kennelijke verschrijving bij de geometrische begrenzing van het warmtetransitiegebied. Het kan voorkomen dat de gemeente een fout heeft gemaakt bij de afbakening van het warmtetransitiegebied. De gemeenteraad moet hier binnen een redelijke termijn achter komen en het mag alleen om een beperkt aantal gebouwen gaan. Bij onderdeel e gaat het om de wijziging van het omgevingsplan dat is vereist op grond van artikel 5.131k Bkl. Dat artikel bepaalt dat als uit het verslag over de resultaten van de monitoring blijkt dat de energie-infrastructuur of de aansluiting van gebouwen daarop niet tijdig gerealiseerd kan zijn voor de in het omgevingsplan vastgestelde datum, de gemeenteraad verplicht is de datum in het omgevingsplan te wijzigen. Het wijzigen van deze datum vergt een wijziging van het omgevingsplan. Omdat al bij de initiële aanwijzing van het warmtetransitiegebied een beoordeling is gedaan hoeft dit niet nogmaals gedaan te worden. De wijziging van de datum kan immers ook betrekking kan hebben op een kleiner gebied dan oorspronkelijk was aangewezen als warmtetransitiegebied, en dit kan tot gevolg hebben dat bij een nieuwe beoordeling van de instructieregels over betaalbaarheid dit tot een andere uitkomst leidt. In dat geval kan de gemeenteraad het omgevingsplan niet wijzigen, en dat strookt niet met de verplichting om het omgevingsplan te wijzigen. Daarom is daarvoor deze uitzondering opgenomen.

¹¹⁸ Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU (herschikking).

Artikel 5.131h (nieuw) Bkl

Artikel 5.131h (nieuw) bepaalt welke verwachte kosten en baten moeten worden meegenomen in de berekening van de betaalbaarheid voor bewoners, die is vereist op grond van artikel 5.131e (nieuw) Bkl. In het artikel wordt wat betreft de kosten een onderscheid gemaakt tussen eigenaren-bewoners (eerste lid) en huurders (tweede lid).

Voor eigenaren-bewoners zijn de verwachte kosten de som van:

- a. de investeringskosten;
- b. de onderhoudskosten;
- c. de energie- en netbeheerkosten; en
- d. de financieringskosten van de investering.

In de Omgevingsregeling zal via de Regeling gemeentelijke instrumenten warmtetransitie nader worden uitgewerkt welke kosten vallen onder deze kostenposten en hoe die kosten berekend worden. Wat betreft investeringskosten kan gedacht worden aan installatiekosten, isolatiekosten en kosten voor overige woningaanpassingen (zoals aanpassingen in de meterkast). De onderhoudskosten zien op de kosten die verbonden zijn aan het onderhoud van een installatie, bijvoorbeeld een warmtepomp. Voor financieringskosten kan gedacht worden aan de kosten verbonden aan een hypothecaire lening, die wordt afgesloten om de investeringskosten te dekken.

Voor huurders geldt daarentegen dat de installaties in de woning vallen onder de verantwoordelijkheid van de verhuurder. Wel betaalt de huurder voor het daadwerkelijke verbruik. Dat kan middels een directe betaling, maar het komt ook voor dat de betaling indirect plaatsvindt via de servicekosten. De kosten van aanleg en onderhoud van installaties mogen op grond van het Burgerlijk Wetboek en de daarvoor geldende jurisprudentie niet via de servicekosten worden doorberekend aan de huurder. Wel geldt dat mogelijk de huurprijs kan worden verhoogd, bijvoorbeeld omdat het woningwaarderingstelsel (WWS) extra punten toekent voor goede energielabels. Daarbij is de verhuurder gebonden aan de maximale jaarlijkse huurprijsverhogingen en, indien het een woning betreft in het gereguleerde segment, aan de maximale huurprijzen uit het WWS. Al bij al zullen de kosten voor de huurder bestaan uit een mogelijke huurprijsverhoging en uit de energiekosten (al dan niet als onderdeel van de servicekosten).

Daarom zijn de verwachte kosten voor huurders de som van de verwachte energie- en netbeheerkosten (eventueel via de servicekosten) en een eventuele verwachte aanpassing van de huurprijs. Ook hier geldt dat in de Omgevingsregeling via de Regeling gemeentelijke instrumenten warmtetransitie een nadere uitwerking zal worden opgenomen.

Op grond van het derde lid worden de kosten die door een subsidie of andere overheidsbijdrage worden gedekt, in minder gebracht op de verwachte kosten. Dit geldt zowel voor eigenaar-bewoners, als voor huurders. Wel is het mogelijk dat beide groepen aanspraak maken op andere subsidies of overheidsbijdragen.

Het vierde en vijfde lid sommen tot slot de verwachte baten op voor eigenaar-bewoners, respectievelijk huurders. Voor eigenaar-bewoners (vierde lid) betreft het de som van:

- a. de vermeden investerings- en onderhoudskosten bij het gebruik van methaangas; en
- b. de vermeden energie- en netbeheerkosten bij het gebruik van methaangas.

Het gaat dus om de verwachte kosten die de eigenaar-bewoner zou maken in de referentiesituatie dat hij aangesloten blijft op het gasnet. Omdat huurders niet te maken hebben met investerings- en onderhoudskosten, wordt voor deze groep enkel de vermeden energie- en netbeheerkosten meegewogen. Dit is beschreven in het vijfde lid.

In de Omgevingsregeling zal via de Regeling gemeentelijke instrumenten warmtetransitie worden opgenomen hoe deze baten worden berekend.

Artikel 5.131i (nieuw) Bkl

Artikel 5.131i (nieuw) benoemt de verwachte gevolgen voor de maandelijkse woonlasten waar op grond van artikel 5.131f (nieuw), eerste lid, onder a, rekening mee moet worden gehouden. Ook hier wordt een onderscheid gemaakt tussen eigenaar-bewoners (eerste lid) en huurders (tweede lid).

De verwachte gevolgen voor de maandelijkse woonlasten bij eigenaar-bewoners zijn de som van:

- a. de verwachte verandering in maandelijkse energiekosten;
- b. de verwachte verandering in maandelijkse onderhoudskosten; en
- c. de verwachte verandering in maandelijkse financieringskosten met betrekking tot investeringskosten.

De verwachte gevolgen voor de maandelijkse woonlasten bij huurders zijn de som van:

- a. de verwachte verandering in maandelijkse energiekosten (al dan niet als onderdeel van de servicekosten);
- b. de verwachte verandering in maandelijkse huurprijs.

Op grond van artikel 5.131f (nieuw), eerste lid, onder a, betreft het de gevolgen voor de maandelijkse woonlasten *als gevolg* van de maatregelen gericht op de aansluiting van de gebouwen op de aangewezen energie-infrastructuur. De verandering in maandelijkse woonlasten wordt dus enkel meegewogen als deze verband houdt met die maatregelen.

Artikel 5.131j (nieuw) Bkl

In het eerste lid is bepaald dat de verwachte kosten en baten voor bewoners integraal worden beoordeeld over de levensduur van de investering. In de Omgevingsregeling zullen via de Regeling gemeentelijke instrumenten warmtetransitie aannames worden opgenomen met betrekking tot de levensduur van een deel van de isolatie- en installatiemaatregelen en de looptijd van financiering.

In het tweede lid is een zogenoemde service-bepaling en geeft aan dat op het berekenen van de hoogte van de verwachte kosten en baten, bedoeld in artikel 5.131h, en de maandelijkse woonlasten, bedoeld in artikel 5.131i, de bij ministeriële regeling gestelde regels van toepassing zijn. Artikel 2.24, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet bevat de grondslag voor het stellen van deze rekenregels. De rekenregels worden opgenomen in de Omgevingsregeling.

Artikel 5.131k (nieuw) Bkl

Artikel 5.131k Bkl brengt de vergewisplicht tot uitdrukking. Deze plicht houdt in dat gemeenten zich ervan moeten vergewissen dat het transport van methaangas niet wordt stopgezet voordat de voorbereidingen om het gebouw aan te sluiten op de aangewezen energie-infrastructuur gereed zijn. Op basis van monitoring kan de gemeente opmaken of de uitvoering van het omgevingsplan volgens planning verloopt, zoals de voortgang van de aanleg van de aangewezen nieuwe of te verbeteren energie-infrastructuur en het aansluiten van gebouwen daarop. Als uit het verslag over de resultaten van de monitoring blijkt dat de energie-infrastructuur of de aansluiting van gebouwen daarop niet tijdig gerealiseerd kan zijn voor de in het omgevingsplan vastgestelde datum, geldt de verplichting om deze datum te wijzigen. Als eigenaren wel (onder andere financieel) in de gelegenheid zijn gesteld om zich te laten aansluiten, maar daarvan geen gebruik hebben gemaakt, is dat overigens geen dwingende reden om te kiezen voor uitstel.

De locatie waarvoor de termijn wordt gewijzigd hoeft vanzelfsprekend niet gelijk te zijn aan de locatie (wijk) waarvoor die termijn eerder is gesteld. Als slechts in een deel van een de wijk vertraging ontstaat bij de aanleg van de nieuwe of te verbeteren energie-infrastructuur of het aansluiten van gebouwen daarop, hoeft alleen voor dat deel van de wijk de termijn te worden verzet.

Als een nieuwe termijn wordt gesteld, is dat opnieuw een besluit tot het aanwijzen van een warmtetransitiegebied in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 5.131a. Op dat besluit zijn de instructieregels van paragraaf 5.1.5a Bkl van toepassing. De regels over de alternatieve energie-infrastructuur zijn uiteraard al toegepast bij het oorspronkelijke besluit, maar de regels over te overwegen belangen zullen opnieuw aan orde komen. Dit betekent dat bij het besluit tot het

verzetten van de termijn moet opnieuw rekening worden gehouden met de betaalbaarheid, de nationale kosten en de gevolgen voor de aanleg en het beheer van de energie-infrastructuur. Dat laatste zal bijvoorbeeld overleg met de netbeheerders vergen. Daarbij zal mede de vraag kunnen spelen of er schade ontstaat die uit gaat boven het normaal maatschappelijk risico en een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft (zie ook paragraaf 4.6.2 van de memorie van toelichting bij de Wgiw over nadeelcompensatie).

Op grond van artikel 2.8 van de Omgevingswet kan de gemeenteraad onder meer vanuit het oogpunt van efficiency de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. In een delegatiebesluit kan bijvoorbeeld worden bepaald dat de bevoegdheid om de termijn in het omgevingsplan te wijzigen onder voorwaarden wordt overgedragen aan het college van burgemeester en wethouders.

Onderdeel D (artikelen 11.66a, 11.66b en 11.66c (nieuw) Bkl)

Op grond van artikel 20.1, derde lid, van de Omgevingswet kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere parameters dan omgevingswaarden voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving worden aangewezen, die door monitoring worden bewaakt. Omdat gebouwen en de energie-infrastructuur tot de fysieke leefomgeving behoren, valt ook de staat daarvan onder het toepassingsbereik van dat artikel.

Artikel 11.66a (nieuw) Bkl

Dit artikel bepaalt dat de voortgang van de warmtetransitie wordt gemonitord wanneer de aanwijsbevoegdheid wordt ingezet. Verschillende onderwerpen (parameters) worden hierbij gemonitord door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente die een warmtetransitiegebied als bedoeld in artikel 5.131a Bkl heeft aangewezen. Middels monitoring kan de gemeente beoordelen of zij de doelstellingen die zij heeft gesteld haalt of kan halen. Monitoring is een vorm van informatievoorziening waarbij gedurende langere tijd op systematische wijze gegevens over de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan worden verzameld, bewerkt en gepresenteerd met het oog op het beoordelen of onder meer de beleidsdoelstellingen zijn of worden gerealiseerd. De gemeenteraad kan zelf op grond van de artikelen 20.1 en 20.2 van de Omgevingswet eventueel (nadere) regels stellen over monitoring.

Artikel 11.66b (nieuw) Bkl

Dit artikel regelt dat het college van burgemeester en wethouders van een gemeente die een warmtetransitiegebied heeft aangewezen gegevens verzamelt over de locaties gelegen in dat gebied. Op grond van artikel 20.6, eerste lid, onder a, onder 1°, van de Omgevingswet kunnen bij algemene maatregel van bestuur, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3 van de Omgevingswet, regels worden gesteld over het door daarbij genoemde bestuursorganen, rechtspersonen of natuurlijke personen die handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf bijhouden, verzamelen of berekenen van daarbij aangewezen gegevens. Met artikel 11.66b (nieuw) Bkl is bepaald dat deze verplichting ligt bij het college van burgemeester en wethouders. Voor wat betreft het ontvangen van dergelijke gegevens zijn met dit besluit bepalingen opgenomen in het Omgevingsbesluit. Daaruit volgt dat het college in het kader van de aanwijsbevoegdheid gegevens kan opvragen bij netbeheerders, warmtebedrijven, de Dienst voor het Kadaster en de openbare registers en professionele eigenaren. Hiervoor wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel III, onderdeel B, van dit besluit. Daarnaast verzamelt het college de gegevens die het ontvangt van gebouweigenaren die kiezen voor een alternatieve energie-infrastructuur, zoals geregeld in artikel 5.131b (nieuw), derde lid, en hiervoor toegelicht. De mix van gegevens die het college nodig heeft zal afhangen van het karakter van een wijk. Zo zal in een wijk met een beperkt aantal eigenaren, zoals verhuurders, wellicht meer gebruik worden gemaakt van gegevens van eigenaren, terwijl in een wijk met veel verschillende eigenaren het opvragen van gegevens bij netbeheerders effectiever zal zijn.

Artikel 11.66c (nieuw) Bkl

Dit artikel regelt dat het college van burgemeester en wethouders op basis van de verzamelde gegevens een verslag opstelt. Er kan naar keuze een verslag per wijk worden gemaakt, of een

gezamenlijk verslag voor alle wijken waarvoor de warmtetransitie loopt. Een belangrijk element in een dergelijk verslag is uiteraard de beoordeling of de voortgang van de warmtetransitie op schema is, dit in het kader van de vergewisplicht uit artikel 5.131k (nieuw).

Onderdeel E (artikel 12.34 (nieuw) Bkl)

Dit artikel bevat overgangsrecht waarin is bepaald onder welke voorwaarden een vóór de inwerkingtreding van dit besluit vastgesteld gemeentelijk beleidsdocument (veelal de transitievisie warmte) ten grondslag kan worden gelegd aan een besluit tot aanwijzing van een warmtetransitiegebied totdat de gemeente een warmteprogramma als bedoeld in artikel 3.6, derde lid, van de Omgevingswet heeft vastgesteld. Het overgangsrecht is enkel van toepassing op een omgevingsplan waarvan het ontwerp voor 1 januari 2032 ter inzage wordt gelegd. De keuze voor deze datum hangt samen met de horizon van de transitievisie warmte. Op grond van het Klimaatakkoord hebben gemeenten uiterlijk eind 2021 een transitievisie warmte. Omdat de transitievisie warmte tien jaar vooruitkijkt, is in deze overgangsbepaling gekozen voor de datum van 1 januari 2032. Op grond van artikel 10.19a1 (nieuw) van het Omgevingsbesluit, moet het eerste warmteprogramma uiterlijk 31 december 2026 zijn vastgesteld. De verwachting is daarom dat de meeste gemeenten vanaf die datum het overgangsrecht niet meer nodig hebben. Het overgangsrecht is bedoeld voor het uitzonderlijke geval dat het warmteprogramma nog niet op 31 december 2026 is vastgesteld. Door gebruik te maken van het overgangsrecht hoeft de wijkgerichte aanpak in deze situatie geen vertraging op te lopen, omdat er nog steeds wijken kunnen worden aangewezen op basis van de transitievisie warmte.

In de transitievisie warmte is door de gemeente aangegeven voor welke wijken de aanwijsbevoegdheid wordt ingezet. Uiteindelijk zal dit juridisch worden vastgelegd door in het omgevingsplan een warmtetransitiegebied aan te wijzen. Om te waarborgen dat hierbij een zorgvuldig proces wordt gevolgd, is het noodzakelijk om te regelen de aanwijsbevoegdheid alleen kan worden ingezet als die transitievisie warmte ten minste voldoet aan de afspraken uit het Klimaatakkoord. Daar ziet dit overgangsrecht op. Omdat gemeenten voor eind 2021 al een transitievisie warmte hebben vastgesteld, wordt met dit overgangsrecht ook voorkomen dat de gemeenten door inwerkingtreding van artikel II, onderdeel B, van de Wgiw dubbel werk moeten verrichten of onnodig tijd verliezen met het nogmaals doorlopen van het planproces.

Deze overgangsbepaling vereist niet dat het al vastgestelde beleidsdocument al geldt als programma op grond van de Omgevingswet. Een dergelijke eis was opgenomen in het ontwerp van de Wgiw dat is voorgelegd aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, maar die eis bleek niet uitvoerbaar.¹¹⁹ Een deel van de transitievisies warmte die zich kwalificeren als warmteprogramma zal overigens op grond van artikel 4.11 van de Invoeringswet Omgevingswet wel gelden als programma. Dit overgangsrecht stelt echter andere inhoudelijke en procedurele eisen dan artikel 4.11. Het gemeentelijk beleidsdocument moet aan vier voorwaarden voldoen.

Allereerst moet een document zijn vastgesteld na 28 juni 2019 (onderdeel a). Dit is de datum waarop het Klimaatakkoord door partijen is ondertekend.

Daarnaast moet het document voldoen aan de procedurele vereisten (onderdeel b), waaronder de eis dat bij de voorbereiding van dat document participatie heeft plaatsgevonden. De wijze waarop de participatie heeft plaatsgevonden is vormvrij. Wel moet in het document zijn aangegeven hoe is omgegaan met de inbreng van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen. Deze verplichting sluit aan bij artikel 10.8 van het Omgevingsbesluit, dat geldt voor programma's die na inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn vastgesteld.

Ook moet het document voldoen aan de inhoudelijke vereisten (onderdeel c). Deze vereisten sluiten aan bij de afspraken die in het Klimaatakkoord zijn gemaakt over de inhoud van een transitievisie warmte. Het document moet een beschrijving bevatten van de verduurzaming van gebouwen met het oog op een lagere emissie van CO₂. Hiermee wordt het tijdpad vastgelegd voor een stapsgewijze aanpak richting een aardgasvrije wijk. Voor het tijdpad richting 2030 gelden enkele specifieke eisen. Het document moet een overzicht bevatten van het aantal gebouwen dat naar verwachting wordt geïsoleerd en het aantal gebouwen waarvoor naar verwachting het gebruik

¹¹⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 4, p. 21-23.

van methaangas, als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet, als energiebron wordt beëindigd. Daarnaast moet inzichtelijk zijn gemaakt welke alternatieve energie-infrastructuur is toegedacht voor die gebouwen waarvoor het gebruik van methaangas op termijn wordt beëindigd. Dit kunnen ook meerdere alternatieven zijn. Het gaat om alternatieven die potentieel beschikbaar zijn, zoals ook is afgesproken in het Klimaatakkoord. Ook moet worden toegelicht welk alternatief de laagste maatschappelijke kosten heeft. Anders dan bij het warmteprogramma hoeft het document geen inzicht te geven in de beoogde warmtebehoefte per wijk. Dit is niet expliciet in het Klimaatakkoord afgesproken, dus geldt deze eis ook niet voor deze overgangsbepaling. Daarnaast bevat het document een overzicht van het aantal gebouwen waarin naar verwachting een technisch bouwsysteem voor ruimteverwarming wordt gerealiseerd dat voldoet aan de waarde $\leq 0,7$.

Tot slot moet het document voor de inwerkingtreding van deze overgangsbepaling van kracht zijn of onmiddellijk na de inwerkingtreding daarvan van kracht worden (onderdeel d).

De naamgeving en eventuele andere procedurele aspecten zijn niet van belang bij de toepassing van dit overgangsrecht. Het is ook niet van belang welk bestuursorgaan het document heeft vastgesteld. Dus ook een transitievisie warmte die is vastgesteld door de gemeenteraad kan gelden als grondslag voor wijziging van het omgevingsplan.

Onderdeel F (bijlage I, onder A, Bkl)

Dit onderdeel voegt de definitie van *methaangas* toe aan bijlage I, onder A, van het Bkl. In de begripsomschrijving van methaangas wordt verwezen naar de definitie van gas in artikel 1.1 van de Energiewet. Er is gekozen om in het Bkl specifiek te spreken van 'methaangas', in plaats van 'gas', omdat de term 'gas' op meerdere plaatsen in het Bkl terugkomt. Door in de bijlage een begripsbepaling van 'gas' op te nemen zouden andere artikelen in het Bkl mogelijk onbedoeld worden gewijzigd. Om dit te voorkomen is specifiek de term methaangas gedefinieerd in de bijlage. De term 'methaangas' komt enkel voor in de nieuwe paragraaf 5.1.5a Bkl.

Dit onderdeel voegt ook de definitie *warmtetransitiegebied* toe aan bijlage I, onder A, van het Bkl. In de begripsomschrijving van het begrip warmtetransitiegebied wordt verwezen naar artikel 5.131a, eerste lid. Uit die bepaling volgt dat een warmtetransitiegebied de locatie is die in een omgevingsplan kan worden aangewezen voor de verduurzaming van de energievoorziening van gebouwen.

Artikel III (wijziging Omgevingsbesluit)

Onderdeel A (paragraaf 10.4.7 (nieuw) Ob)

Dit onderdeel voegt een nieuwe paragraaf over warmteprogramma's toe aan afdeling 10.4 van het Omgevingsbesluit over programma's. Op grond van artikel 16.139, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet kunnen bij algemene maatregel van bestuur, regels worden gesteld over de totstandkoming, vorm, structuur of de toepassing van, of de op te nemen onderwerpen in besluiten op grond van de Omgevingswet, zoals het warmteprogramma, voor zover daarin niet bij de Omgevingswet, bij de Algemene wet bestuursrecht of bij of krachtens de Bekendmakingswet is voorzien.

Artikel 10.19a1 Ob (nieuw)

Artikel 10.19a1 regelt dat een warmteprogramma als bedoeld in artikel 3.6, derde lid, van de Omgevingswet, ten minste elke vijf jaar wordt geactualiseerd. Bij de actualisatie wordt aangesloten bij de huidige inzichten over de transitie op dat moment. Hierbij maakt het niet uit of het een actualisatie of wijziging wordt genoemd. Het warmteprogramma heeft betrekking op het gehele grondgebied van de gemeente, maar inhoudelijk kan de actualisatie zien op een gedeelte van het grondgebied, afhankelijk van de inzichten van de transitie op dat moment. Voor sommige gebieden kan de transitie immers al voltooid zijn.

Ook is geregeld dat het eerste warmteprogramma uiterlijk op 31 december 2026 wordt vastgesteld. Het derde lid regelt tot slot een uitvoeringsplicht. Op grond van artikel 3.12 van de Omgevingswet kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat de in de programma's

opgenomen maatregelen uitgevoerd moeten worden of operationeel moeten zijn volgens de daarbij te stellen regels. De uitvoeringsplicht in het derde lid van artikel 10.19a1 houdt in dat de gemeente binnen vijf jaar overgaat tot wijziging van het omgevingsplan voor die locaties waar in het warmteprogramma is opgenomen dat het gebruik van methaangas, als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet als energiebron wordt beëindigd. Deze uitvoeringsplicht geldt voor zowel het eerste warmteprogramma dat wordt vastgesteld, als voor de daaropvolgende geactualiseerde warmteprogramma's. De termijn van uiterlijk vijf jaar sluit aan bij de actualisatieplicht die voor warmteprogramma's geldt. Voor een nadere toelichting over de uitvoeringsplicht wordt verwezen naar paragraaf 2.2.3.

Onderdeel B (artikelen 10.49e, 10.49f en 10.49g (nieuw) Ob)

Aan paragraaf 10.8.8 zijn drie artikelen toegevoegd die betrekking hebben op gegevensverstrekking en monitoring in het kader van de warmtetransitie.

Artikel 10.49e Ob (nieuw)

In dit artikel is geregeld dat netbeheerders, warmtebedrijven, de Dienst voor het Kadaster en de openbare registers en professionele eigenaren op verzoek van het college van burgemeester en wethouders in beginsel binnen vier weken gegevens moeten verstrekken. Het gaat hierbij om twee soorten gegevens.

In de eerste plaats gaat het om gegevens over de eigenaar van een onroerende zaak als dat niet tevens de bewoner of gebruiker is, waarover de Dienst voor het Kadaster en de openbare registers beschikt. Het begrip 'eigenaar' wordt breed gelezen en omvat bijvoorbeeld ook de gerechtigde tot een appartementsrecht. Omdat het gaat om de eigenaar van een 'onroerende zaak', kan de gegevensverstrekking zien op de eigenaar van het gebouw en de eigenaar van de grond. Het is namelijk mogelijk dat de eigendom van het gebouw en de eigendom van de grond niet bij dezelfde persoon ligt, bijvoorbeeld in de situatie van erfpacht.

In de tweede plaats gaat het om gegevens over de (toekomstige) aansluiting van de woning op een warmte- en energievoorziening. Deze gegevens zijn in handen van netbeheerders en warmtebedrijven.

Artikel 20.6, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Omgevingswet biedt de grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur stellen van regels over het door daarbij genoemde bestuursorganen, rechtspersonen of natuurlijke personen die handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf verstrekken van gegevens aan bestuursorganen. Het gaat om het verstrekken van gegevens die nodig zijn voor het proces van het overstappen op een duurzaam alternatief onder regie van de gemeente, waaronder het opstellen van het warmteprogramma en het uitvoeringsplan.

Op netbeheerders rust een wettelijke geheimhoudingsplicht op grond van de Energiewet. Op grond van artikel 3.77, eerste lid, van de Energiewet draagt een transmissie- of distributiesysteembeheerder die bij de uitvoering van zijn wettelijke taken of verplichtingen de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, er zorg voor dat die gegevens niet ter beschikking komen of kunnen komen van derden, tenzij enig wettelijk voorschrift anders bepaalt. Daarnaast bepaalt artikel 3.78, tweede lid, onder a, dat een transmissie- of distributiesysteembeheerder op verzoek toegang tot gegevens en gegevens uitwisselt, waarbij hij geen tot een persoon herleidbare gegevens of gegevens waarvan hij het vertrouwelijk karakter kent of redelijkerwijs had moeten vermoeden, openbaar of toegang tot verleent of uitwisselt. Onderdeel b van dat lid bepaalt dat een transmissie- of distributiesysteembeheerder daarbij geen gegevens openbaar maakt indien bij of krachtens de Energiewet of een andere wet openbaarmaking niet is toegestaan. Hieruit volgt dat van de wettelijke geheimhoudingsplicht alleen kan worden afgeweken bij enig wettelijk voorschrift. Om gebouweigenaren te kunnen betrekken bij de voorbereiding van en te informeren over de wijziging van het omgevingsplan, is het ontvangen van gegevens, waaronder persoonsgegevens, noodzakelijk. De gemeente kan anders alleen in algemene zin alle adressen in de wijk aanschrijven, maar daarmee worden niet de eigenaren bereikt die niet op dat adres wonen of zijn gevestigd. In de Wgiw is daarom de Omgevingswet aangevuld met artikel 20.7a dat een nieuwe

grondslag vormt om gemeenten in staat te stellen deze gegevens te kunnen laten verzamelen. Deze grondslag is nader uitgewerkt in dit besluit. Ook is in het tweede lid van artikel 10.49e een expliciete uitzondering opgenomen, waardoor de geheimhoudingsplicht op grond van de Energiewet voor dit geval niet geldt. Op het verwerken en beveiligen van de persoonsgegevens is uiteraard de algemene verordening gegevensbescherming (AVG)¹²⁰ van toepassing (vgl. paragraaf 4.5 van de memorie van toelichting de Wgiw).¹²¹

Het derde lid bepaalt dat een natuurlijke persoon die handelt in de uitoefening van beroep of bedrijf of een rechtspersoon de eigenaar is op verzoek van het college van burgemeester en wethouders van een gebouw in een warmtetransitiegebied verplicht is gegevens te verstrekken voor de monitoring van de voortgang van de aansluiting van gebouwen op de aangewezen energie-infrastructuur.

Artikel 10.49f Ob (nieuw)

Artikel 10.49f van het Omgevingsbesluit heeft betrekking op gegevensverstrekking in verband met het openbaar register van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM). In artikel 3.42, vierde lid, van de Energiewet is bepaald dat de ACM een openbaar register bijhoudt van de gebieden binnen de gemeenten waarvoor in het omgevingsplan een warmtetransitiegebied is aangewezen en waarin is bepaald dat daar op termijn geen methaangas meer mag worden gebruikt. Energieleveranciers kunnen het openbaar register raadplegen bij het sluiten, verlengen of stopzetten van leveringsovereenkomsten. Op grond van artikel 20.6, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Omgevingswet kunnen regels worden gesteld over het verstrekken van gegevens door de gemeente aan de ACM. In dit onderdeel is geregeld dat het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad vier weken na inwerkingtreding van het besluit tot wijziging van het omgevingsplan gegevens verstrekken aan de ACM.¹²² Daarbij verstrekt de gemeente een tweetal gegevens: (i) welke locaties zijn aangewezen als locatie waar het gebruik van methaangas als energiebron voor gebouwen wordt beëindigd (waar nodig gespecificeerd per straat of adres) en (ii) op welke termijn het beëindigen van het gebruik van methaangas op die locaties zal plaatsvinden. Het is van belang dat het register zo snel mogelijk na het wijzigen van het omgevingsplan volledig is. Dit zodat onder meer energieleveranciers het register kunnen gebruiken om geen (te) lange energiecontracten af te sluiten.

Artikel 10.49g Ob (nieuw)

Dit artikel schrijft voor dat het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad een verslag verstrekt over de resultaten van de monitoring met betrekking tot de aanwijsbevoegdheid. Het betreft de monitoring als bedoeld in artikel 11.66a van het Bkl. De grondslag hiervoor is artikel 20.14, vijfde lid, van de Omgevingswet, waaruit volgt dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over toezending van een verslag over de resultaten van de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, of van de gegevens, bedoeld in artikel 20.6 van de Omgevingswet. Verder kan de gemeenteraad op grond van 20.2 van de Omgevingswet de frequentie van de monitoring zelf bepalen.

Onderdeel C (bijlage I, onder A, Ob)

Dit onderdeel voegt de definitie van *methaangas* toe aan bijlage I, onder A, van het Omgevingsbesluit. In de begripsomschrijving van methaangas wordt verwezen naar de definitie van methaangas in het Bkl, waarin verder wordt verwezen naar het begrip gas in artikel 1.1 van de

¹²⁰ Verordening (EU) 2016/679 van de Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

¹²¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 3, p. 46-48.

¹²² Hiermee wordt dus niet bedoeld de datum van het verbod op het gebruik van fossiele brandstoffen dat wordt opgenomen in het omgevingsplan. Het gaat om verstrekking van deze gegevens binnen vier weken nadat het gewijzigde omgevingsplan in werking is getreden door publicatie in onder andere het Gemeenteblad.

Energiewet. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel II, onderdeel F, van dit besluit.

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

4. Uitwerking amendementen, moties en toezeggingen Tweede en Eerste Kamer

Tijdens de behandeling van de Wgiw in de Tweede Kamer zijn ook andere moties aangenomen. Deze moties zijn of worden op andere wijze dan met het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie ingevuld.

Kamerstuk	Titel	Nota van toelichting
36387-9	Amendement Erkens over een overgangstermijn van 8 jaar	Verder toegelicht onder waarborgen bij het aanwijzen van een wijk (2.7), meer specifiek over de redelijke termijn (2.7.7).
36387-16	Amendement Flach over warmteprogramma's richten op doelmatige, haalbare en betaalbare verduurzaming	Verder toegelicht onder het warmteprogramma (2.2) dat een warmteprogramma gericht moet zijn op een doelmatige en voor eigenaren en gebruikers haalbare en betaalbare verduurzaming van de warmtevoorziening van gebouwen.
36387-20	Amendement Erkens c.s. over het waarborgen van betaalbaarheid door het opstellen van instructieregels	Verder toegelicht onder waarborgen bij het aanwijzen van een wijk, meer specifiek over betaalbaarheid voor huishoudens in de wijk (2.7.5)
36387-26	Motie Grinws over komen tot een helder afgebakende en juridisch bindende vergewisplicht van een alternatief voor aardgas	Beschreven onder monitoring van de uitvoering (2.7.9.1) dat de essentiële onderdelen in het kader van de vergewisplicht toegevoegd zijn aan de monitoring
36387-28	Motie Postma over het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie in voorhang brengen gelijktijdig met of na de indiening van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte	Het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie is hierbij na de indiening van het Wetsvoorstel Collectieve Warmte voorgehangen.
36387-29	Motie Postma over een loket waar overstappers naar een collectieve warmteoplossing terecht kunnen voor hulp bij (financiële) vragen en het halen van hun recht (	Beschreven onder uitvoering: doenvermogen (6.1) en de loketrol van het energiehuis
36387-32	Motie Postma over de participatie-uitgangspunten van het Programma Aardgasvrije Wijken gebruiken en inzetten voor draagvlak voor aansluiting op het warmtenet	Beschreven onder uitvoering: doenvermogen (6.1) dat gemeenten worden opgeroepen om de lessen uit de proeftuinen te gebruiken voor hun lokale participatiebeleid in relatie tot de wijkaanpak
36387-D	Motie de Vries over het ondersteunen van gemeenten bij de warmtetransitie gericht op kwetsbare huishoudens	Beschreven onder uitvoering: ondersteuning gemeenten (6.2) dat gemeenten hierbij worden ondersteund door het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie.
Toezegging Eerste Kamer	Toezegging naar aanleiding van de leden Aerds (D66) en Van Strien (PVV), toe om in het eerste kwartaal van het aankomende jaar met instructieregels te komen met betrekking tot amendement-Erkens.	De instructieregels betaalbaarheid voor eindgebruikers zijn uitgewerkt in paragraaf Betaalbaarheid voor huishoudens in de wijk (2.7.5).



TER ONDERTEKENING

Nota actief openbaar
Ja

Onze referentie
2025-0000416314

Datum
1 juli 2025

Opgesteld door



Samengewerkt met
Directie Bouwen en Energie

Bijlage(n)
3

Aan
Van

MinVRO
CZW

nota

Beslisnota bij kamerbrief over voorhang Besluit
gemeentelijke instrumenten warmtetransitie

Aanleiding

Voor de ministerraad van 4 juli 2025 is het ontwerpbesluit Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie geagendeerd voor instemming en met het voorhangen van het ontwerpbesluit bij de Staten-Generaal.

Geadviseerd besluit

Bij instemming van de MR ondertekening van de brieven aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal in verband met de voorhang.

Kern

- Het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (hierna: Bgiw) betreft de uitwerking van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie, waarmee gemeenten de aanwysbevoegdheid krijgen om wijken aan te wijzen waar het transport van aardgas op termijn wordt beëindigd en wordt overgegaan op duurzame verwarming van gebouwen.
- Conform uw voorbereiding voor de RFL en de MR bevat het Bgiw waarborgen voor de inzet van de aanwysbevoegdheid, bijvoorbeeld ten aanzien van de betaalbaarheid voor bewoners in de wijk, en de vereisten die aan een warmteprogramma worden gesteld.
- De RFL is 1 juli 2025 akkoord gegaan met agendering van het Bgiw in de MR (van 4 juli). Bij instemming van de MR is het van belang dat het ontwerpbesluit snel in voorhang wordt gebracht.

Toelichting

Financiële/juridische overwegingen

Op grond van artikel 23.5 van de Omgevingswet moet het ontwerpbesluit gedurende vier weken worden 'voorgehangen' bij beide Kamers van de Staten-Generaal. Omdat de aanbidding plaatsvindt tijdens het zomerreces moet op grond van aanwijzing 2.38 van de Aanwijzingen voor de regelgeving de termijn worden verlengd zodat ten minste drie-vierde deel van de termijn buiten het reces valt. Zodoende loopt de voorhangstermijn voor de Tweede Kamers voor de Eerste Kamer tot en met 29 september 2025.

Politieke context

In bijlage 4 wordt een overzicht gegeven van de amendementen, moties en toezeggingen die met het Bgiw zijn uitgewerkt en ingevuld.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal	
2	Brief aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal	
3	Ontwerpbesluit Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie	
4	Overzicht amendementen, moties en toezeggingen	Overzicht van de amendementen, moties en toezeggingen die met het Bgiw worden ingevuld

Onze referentie

2025-0000416314

Datum

1 juli 2025