

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)

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) inclusief Uitvoeringstoets Decentrale Overheden

1. Wat is de aanleiding?

Het is noodzakelijk om de opwarming van de aarde tegen te gaan. Om te voldoen aan de afspraken uit het Akkoord van Parijs, om invulling te geven aan de doelstellingen vervat in de Klimaatwet en uitvoering te geven aan het nationale Klimaatakkoord¹, het Coalitieakkoord² en het Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving³ zal de gebouwde omgeving in 2050 CO₂-arm moeten zijn. In het Coalitieakkoord committeert de coalitie zich aan de Europese doelstelling van 55% CO₂ reductie in 2030. Daarin staat bovendien de afspraak om het beleid te richten op een hogere opgave, wat neerkomt op circa 60% CO₂ reductie in 2030. Het wetsvoorstel *Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie*⁴ en dit besluit dragen bij aan die doelstelling.

Om de beoogde CO₂ reductie te realiseren, is op 28 juni 2019 het Klimaatakkoord gepresenteerd. In het Klimaatakkoord Gebouwde omgeving is afgesproken dat gemeenten de regie voeren in de wijkgerichte aanpak. Deze lijn wordt in het Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving (Kamerstukken II 2021/22, 32847, nr. 911) voorgezet. In deze wijkgerichte aanpak worden woningen en andere gebouwen wijk voor wijk verduurzaamd. Het wetsvoorstel *Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie* strekt ertoe gemeenten instrumenten te geven tot het stellen van lokale regels om de transitie in de gebouwde omgeving van aardgas naar duurzame alternatieven tot uitvoering te brengen. De gemeente kan hiertoe bepaalde wijken aanwijzen waar een energievoorziening met duurzame energie beschikbaar komt ter vervanging van het aardgas (de zgn. aanwijsbevoegdheid).

Met dit besluit wordt de aanwijsbevoegdheid nader uitgewerkt. De aanwijsbevoegdheid is voorzien van enkele waarborgen, die ook in dit besluit worden geregeld. Daarnaast worden in dit besluit de kenmerken van een warmteprogramma onder de Omgevingswet geregeld.

2. Wie zijn betrokken?

Gemeenten hebben de regie bij de wijkgerichte verduurzaming van de gebouwde omgeving. De warmtetransitie vraagt om veranderingen in het hele energiesysteem, van bron tot achter de voordeur. Gemeenten zorgen vanuit hun regierol voor samenhang bij de optelsom van de keuzes van alle betrokkenen. (MSG Sustainable Strategies (2022) Sturen in transitie: De invulling van de regierol in gemeenten: lessen uit het Programma Aardgasvrije Wijken.)

De verduurzaming van de gebouwde omgeving raakt **gebouweigenaren** (van woningen en van maatschappelijk en commercieel vastgoed), **bedrijven** en **bewoners**. Daarnaast is de inzet van

¹ Klimaatakkoord van 28 juni 2019, p. 29; bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. 342.

² Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' van 15 december 2021.

³ Zie de bijlage bij de brief van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 1 juni 2022 over het Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving, Kamerstukken II 2021/22, 32847 nr. 911.

⁴ Er zijn 42 reacties (waarvan 34 openbare reacties) binnengekomen op de internetconsultatie van het wetsvoorstel *Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie*, waaronder de reactie van VNG: <https://vng.nl/brieven/consultatie-ontwerp-wetsvoorstel-wet-gemeentelijke-instrumenten-warmtetransitie>. Bij het uitwerken van dit besluit is – waar van toepassing – rekening gehouden met de consultatiereacties.

beheerders van de energie-infrastructuur noodzakelijk. Het **Rijk** is verantwoordelijk voor de juridische kaders en het flankerend beleid.

3. Wat is het probleem?

Het klimaat verandert. Het wordt steeds warmer op aarde. Als gevolg nemen de risico's toe op overstromingen, infectieziekten, verlies van biodiversiteit en verstoring van de drinkwatervoorziening. Hierdoor bestaat het gevaar tot een minder leefbaar land voor de toekomstige generaties.

4. Wat is het doel?

Om klimaatverandering tegen te gaan, streven we naar ten minste 55% CO₂ reductie in 2030 in de Klimaatwet en richten we ons in het beleid op een hogere opgave, wat neerkomt op circa 60% in 2030 ten opzichte van 1990. Zo willen we klimaatverandering zoveel als mogelijk tegengaan en zo ons land leefbaar houden voor de toekomstige generaties.

In de gebouwde omgeving zal het tegengaan van klimaatverandering voor een belangrijk deel worden bereikt via een wijkgerichte aanpak, onder regie van gemeenten.

In de wijkgerichte aanpak maken gemeenten plannen voor het realiseren van de verduurzaming van 1,5 miljoen woningen en andere gebouwen in de periode 2022 t/m 2030, met een aanlooperperiode van 2019-2021. In de daarop volgende beleidsdocumenten worden de daarop volgende perioden in ogenschouw genomen. Dit besluit en het wetsvoorstel *Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie* faciliteren en ondersteunen de wijkgerichte aanpak in de gebouwde omgeving.

Doel van dit besluit (en het wetsvoorstel *Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie*) is het verduurzamen van de warmtevoorziening in gebouwen en op die manier bij te dragen aan de reductie van de broeikasgasemissies.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Dit besluit (en het wetsvoorstel *Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie*) geeft invulling aan afspraken in het Klimaatakkoord. Het betreft specifiek de afspraken om de regelgeving te wijzigen om de warmtetransitie zoveel mogelijk te faciliteren en onnodige belemmeringen weg te nemen; om de transitievisie warmte vorm te geven als instrument binnen het stelsel van de Omgevingswet en om ervoor te zorgen dat op basis van een besluit tot wijziging van het omgevingsplan van de gemeente kan worden vastgesteld vanaf welke datum een wijk geen gebruik meer kan maken van het gasnet en welk duurzaam alternatief daarvoor in de plaats komt.

Vrijwillige verduurzaming van de energievoorziening van bestaande gebouwen blijkt op dit moment niet toereikend. Het gasnet zou dan in stand moeten worden gehouden voor een kleine groep achterblijvers. Dit gaat samen met hoge maatschappelijke kosten. Daarom is het noodzakelijk om deze wettelijke bevoegdheid te verankeren om zo de benodigde warmtetransitie te kunnen realiseren. Met dit besluit (en het wetsvoorstel) kunnen gemeenten hieraan sturing geven. In het antwoord op vraag 6 wordt nader ingegaan op de rol van gemeenten.

6. Wat is het beste instrument?

De wijkgerichte verduurzamingsopgave vraagt om een robuust wettelijk kader dat alle betrokkenen vooraf voldoende houvast, handelingsperspectief en rechtszekerheid biedt, als

onderdeel van een breder pakket om de transitie te kunnen realiseren.

In het Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving (Kamerstukken II 2021/22, 32847, nr. 911) is aangegeven hoe we de verduurzaming van de gebouwde omgeving gaan versnellen. De kern daarvan is een mix van normering, beprijzing, financiering, subsidiering en ondersteuning. Het wetstraject *Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie* is onderdeel van de normering in deze mix. De andere elementen van de mix zijn onderdeel van het flankerend beleid bij het wetsvoorstel en dit besluit.

Bestuurlijk

De regierol voor gemeenten bij het verduurzamen van de gebouwde omgeving is overeengekomen in het Interbestuurlijk Programma (IBP) (Kamerstukken II 2017/18, 29362 nr. 266). Deze regierol is bekrachtigd in het Klimaatakkoord, inclusief het bijbehorend wettelijk instrumentarium (Kamerstukken II 2018/19, 32813 nr. 342). Gemeenten maken vanuit hun regierol – in samenspraak met bewoners en gebouweigenaren – een afweging per wijk.

De wijkgerichte aanpak vraagt vanwege de complexiteit en de betrokkenheid van veel stakeholders om een sterke regierol van de gemeente. Het zijn namelijk deze stakeholders die zelf investeren in duurzame bronnen, energie-infrastructuur en gebouwen. Bij het aardgasvrij maken van wijken moeten alle partners hun plannen op elkaar af stemmen en met elkaar in lijn brengen. (Kamerstukken II 2020/21, 32847 nr. 739). 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 immers per wijk verschillen.

Uitvoering en Samenwerking met andere overheden

De regierol bij het verduurzamen van de gebouwde omgeving is nieuw voor gemeenten. Daarom worden gemeenten via het Programma Aardgasvrije Wijken (inclusief het Kennis- en Leerprogramma) en het Expertise Centrum Warmte ondersteund. De leer- en ontwikkelactiviteiten van het Programma Aardgasvrije Wijken en vanuit het Expertise Centrum Warmte gaan integraal op in een nieuw programma dat zich richt op alle gemeenten: het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW). Het NPLW, inclusief een regionale ondersteuningsstructuur dichtbij de gemeenten, zal naar verwachting in 2023 volledig operationeel zijn. Bovendien staat in het Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat (van 2 juni 2022, Kamerstukken II, 2021/22, 32813 nr. 1049): "Gezamenlijk volgen we de voortgang van het beleid en bespreken we wat nodig is om tot doelbereik te komen. We bezien gezamenlijk welke (cross-sectorale en/of ondersteunende) beleidswijzigingen nodig zijn om de klimaatdoelstellingen te realiseren."

Financiële effecten en bekostiging

In het Klimaatakkoord is afgesproken de mogelijke extra uitvoeringslasten van de wijkgerichte aanpak door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) te laten onderzoeken en daarmee invulling te geven aan de eis van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. De ROB heeft bureau AEF⁵ onderzoek laten doen naar de uitvoeringskosten voor onder andere gemeenten. De ROB raamt – op basis van het onderzoek van AEF – de gemeentelijk uitvoeringskosten voor de gebouwde omgeving in 2024 op zo'n € 350 miljoen. (Zie het rapport 'Van Parijs naar praktijk, Bekostiging en besturing van de decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord' van de Raad voor het Openbaar Bestuur, januari 2021.) AEF schrijft over de wijkgerichte aanpak: "De taak met de meeste uitvoeringskosten is de wijkgerichte aanpak van de gebouwde omgeving. Dat komt omdat gemeenten uiteindelijk aan veel verschillende wijken tegelijk werken. De schaalgrootte van een 'wijk' is daarmee een van de belangrijke variabelen in dit onderzoek." en "De wijkgerichte aanpak om de gebouwde omgeving te verduurzamen (het opstellen en uitvoeren van wijkuitvoeringsplannen) brengt de hoogste kosten met zich mee. Dat komt omdat gemeenten uiteindelijk aan veel verschillende wijken tegelijkertijd werken." De ROB schrijft: "Het vertrekpunt

⁵ AEF staat voor Andersson Elffers Felix.

van het onderzoek en advies is het Klimaatakkoord van 28 juni 2019 inclusief vervolgspraken en nadere uitwerking." De instrumenten voor gemeenten die in dit besluit en het wetsvoorstel *Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie* worden geïntroduceerd, is één van de afspraken in het Klimaatakkoord.

In het Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' zijn middelen voor de medeoverheden en planbureaus gereserveerd voor taken die voortvloeien uit het Klimaatakkoord en aanvullend klimaatbeleid.

In het Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat (van 2 juni 2022, Kamerstukken II, 2021/22, 32813 nr. 1049) staat een tabel met de uitvoeringsmiddelen voor de decentrale overheden voor de periode 2022 tot en met 2030. De middelen voor gemeenten lopen op van €132 miljoen (in 2022) naar €797,5 miljoen per jaar in de periode van 2026 t/m 2030.

In het Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat staat ook de afspraak dat in 2024 een herijking wordt uitgevoerd ten aanzien van de benodigde en beschikbare uitvoeringsmiddelen, inclusief de afspraak: "In deze herijking worden de taken mede naar aanleiding van de opgedane ervaring in de uitvoering geactualiseerd naar de meest actuele inzichten voor de periode 2025 - 2030.". In het Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat staat tevens de afspraak: "Het Rijk en de medeoverheden blijven daarbij op basis van de Financiële Verhoudingswet in gesprek over alle benodigde randvoorwaarden. Een belangrijk uitgangspunt is dat medeoverheden voldoende uitvoeringsmiddelen moeten hebben om hun taken goed uit te voeren."

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Indien gemeenten gebruik maken van de instrumenten die worden geïntroduceerd in dit besluit (en het wetsvoorstel *Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie*), zal dit ook inspanning vragen van burgers, instellingen en bedrijven.

Ten eerste zal de gemeente een vorm van participatie moeten vormgeven bij het vaststellen van het warmteprogramma en kunnen burgers, instellingen en bedrijven daarin participeren. Bij het inzetten van de aanwijsbevoegdheid moeten gemeenten ook het omgevingsplan aanpassen. Het is wenselijk dat gemeenten bij het opstellen van de plannen voor de verduurzaming van een wijk rekening houden met de uitkomsten van een doenvermogenstoets, omdat deze gericht inzicht kan bieden in de werkbaarheid voor de bewoners en gebouweigenaren die het betreft.

Ten tweede zal het daadwerkelijke besluit dat een wijk overgaat op een duurzaam alternatief veelal betekenen dat gebouweigenaren hun bouwwerk geschikt moeten maken voor dit duurzame alternatief of het gelijkwaardige duurzame alternatief dat zij zelf kiezen, zoals door isolatie. Voor instellingen en bedrijven geldt dit even zo.

Daarnaast zullen bijvoorbeeld warmtebedrijven en netbeheerders waarschijnlijk aanpassingen moeten doen aan de infrastructuur om de duurzame warmtevoorziening mogelijk te maken.

De milieueffecten van dit besluit (en het wetsvoorstel *Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie*) zijn moeilijk in te schatten, aangezien de aanwijsbevoegdheid onderdeel uitmaakt van een groter beleidspakket. In de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2021 beschrijft het PBL de verwachte toekomstige effecten van het klimaat- en energiebeleid in Nederland. Het PBL signaleert daarin dat de uitvoering van het beleidspakket aardgasvrije wijken is vertraagd. Het beleidspakket wijkgerichte aanpak bevat maatregelen gericht op financiering, wetgeving en bewonersparticipatie, evenals een aantal convenanten en ondersteunende maatregelen. PBL geeft aan dat een aantal cruciale elementen van dit beleidspakket echter nog in ontwikkeling is, of vertraging heeft opgelopen, zoals de wettelijke mogelijkheid om woningen af te sluiten van het aardgas. Doordat het beleidspakket nog niet gereed is, komt de geschatte CO₂-reductie op 0,5 tot 1,4 megaton in plaats van op 1,1 tot 2,4 megaton in 2030. Dit besluit (en het wetsvoorstel *Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie*) draagt dus bij aan meer CO₂-reductie.