

Vergaderjaar 2023–2024

36 387

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

B

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT¹ EN VOOR BINNENLANDSE ZAKEN²

Vastgesteld 25 juni 2024

Het wetsvoorstel heeft in de commissies aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De fractieleden van de BBB willen burgers en ondernemers actief betrekken bij de verduurzaming. Dit kan bijvoorbeeld door het oprichten van lokale energiecoöperaties, waar burgers gezamenlijk investeren in duurzame warmte- en koudeprojecten, zon-op-dak-initiatieven, buurtbatterijen et cetera. Deze leden willen dat beleid zo dicht mogelijk bij de mensen gemaakt wordt. Deze leden pleiten er daarom voor om dat wat lokaal of regionaal geregeld kan worden, aan gemeenten en provincies over te laten en daarvoor ook de middelen beschikbaar te stellen. Zoals u weet vinden de leden van de BBB-fractie dat er op lokaal niveau moet worden bijgedragen door bijvoorbeeld het delen van ervaring en het geven van advies. Deze leden willen, waar dit op lange termijn rendabel is, de aanleg van lokale warmtenetten stimuleren, waarbij restwarmte van bijvoorbeeld industrieën, datacenters en afvalverwerkers wordt gebruikt

¹ Samenstelling:

Kemperman (BBB), Van Langen-Visbeek (BBB) (*ondervoorzitter*), Panman (BBB), Crone (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA) (*voorzitter*), Thijssens (GroenLinks-PvdA), Van Gorp (GroenLinks-PvdA), Vos (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD), Van den Berg (VVD), Petersen (VVD), Bovens (CDA), Prins (CDA), Aerds (D66), Dittrich (D66), Van Strien (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Van Apeldoorn (SP), Holterhues (CU), Dessing (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

² Samenstelling:

Kemperman (BBB), Lagas (BBB) (*voorzitter*), Kroon (BBB), Van Langen-Visbeek (BBB), Lievense (BBB), Fiers (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Janssen-Van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Van Gorp (GroenLinks-PvdA), Roovers (GroenLinks-PvdA), Geerdink (VVD), Van den Berg (VVD), Meijer (VVD) (*ondervoorzitter*), Doornhof (CDA), Prins (CDA), Van Toorenburg (CDA), Dittrich (D66), Van Meenen (D66), Van Hattem (PVV), Nicolai (PvdD), Nanninga (JA21), Janssen (SP), Talsma (CU), Dessing (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

om woningen en bedrijven te verwarmen. Ook geo- en aquathermie moeten hierbij overwogen worden. Het voorliggende wetsvoorstel lijkt uiteindelijk lokaal uit te lopen op dwang. De leden van de **BBB**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben enkele vragen.

De fractieleden van D66 hebben met interesse kennisgenomen van het Wetsvoorstel gemeentelijke instrumenten warmtetransitie. Deze leden vinden het belangrijk dat Nederland in 2040 klimaatneutraal is. Dit wetsvoorstel maakt het voor gemeenten mogelijk om per wijk te kijken naar manieren om woningen en andere gebouwen te voorzien van duurzame warmte. Deze plannen zullen bijdragen aan het verminderen van de gasconsumptie in Nederland. Hiermee wordt de afhankelijkheid van buitenlands gas verminderd en zetten we een stap richting het behalen van de klimaatdoelen. Over het wetsvoorstel hebben de leden van de **D66**-fractie een aantal vragen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Naar aanleiding hiervan hebben zij een aantal vragen.

De fractieleden van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De fractieleden van de ChristenUnie vinden het belangrijk dat gemeenten instrumenten in handen krijgen om lokale regels op te kunnen stellen om de warmtetransitie in de gebouwde omgeving van aardgas naar duurzame alternatieven tot uitvoering te brengen. Tegelijkertijd zijn er ook een aantal zorgen en vragen.

De fractieleden van de **PvdD** is voorstander van deze wet die ervoor zorgt dat gemeentes instrumenten krijgen toegereikt om de warmtetransitie zorgvuldig tot uitvoering te kunnen brengen. Echter heeft de fractie ook een aantal vragen.

De fractieleden van JA21 hebben kennisgenomen van het kabinetsvoornemen voor wijzigingen in de Omgevingswet en de Gaswet in verband met het toekennen van gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving. De fractieleden van **JA21** vinden dit wetsvoorstel in meerdere opzichten problematisch en komen tot de volgende vragen.

De leden van de **OPNL**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Naar aanleiding hiervan hebben zij een aantal vragen, waarbij de leden van de **CDA**-fractie zich aansluiten.

2. Nut en noodzaak

De fractieleden van de **BBB** vragen waarvoor gas staat voor Nederland in de taxonomie als technologie die deel kan uitmaken van de energie volgens de regering.

De fractieleden van de BBB hebben een vraag over het al dan niet dwingende karakter van het voorstel. Het voorstel verplicht gemeenten om een warmteprogramma vast te stellen. In het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie wordt vervolgens een verplichting opgenomen dat gemeenten uiterlijk in het warmteprogramma van 2036 voor alle woonwijken een keuze moeten maken of zij daar met een (collectieve) aanpak aan de slag gaan voor 2050 en waarbij dus de aanwijsbevoegdheid wordt ingezet. Dit lijkt te impliceren dat het aanwijzen vanaf 2036 verplicht wordt en er na invoering van de wet dus feitelijk geen keuzevrijheid is gebruik te maken van de aanwijsbe-

voegdheid. Deze leden vragen de regering om een reflectie op de autonomie van gemeenten in dit kader.

Gesteld wordt dat vrijwilligheid ontoereikend is om het doel te behalen.³ Toch zijn er hele goede voorbeelden vanuit de proeftuinen. Is de dwang dan wel noodzakelijk?

Voor inwoners en bedrijven is het zeer lastig aan te geven waarvan en hoeveel ze schade hebben. Hoe denkt de regering erover om bij dit wetsvoorstel bij procedures omgekeerde bewijslast in te zetten?

3. Beleidsmatige context

De Tweede Kamer heeft middels het amendement Erkens c.s. het wetsvoorstel zo geamendeerd dat de betaalbaarheid van de warmtetransitie in wijken voor eigenaren en gebruikers van gebouwen gewaarborgd moet zijn.⁴ Het eerdere wetsvoorstel stelde dat er rekening gehouden moest worden met de betaalbaarheid. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties noemde het amendement Erkens c.s. tijdens de wetsbehandeling «een wezenlijke wijziging van de opdracht, de instructie, die we aan gemeenten meegeven».⁵ De fractieleden van **D66** zijn van mening dat de energietransitie voor alle burgers betaalbaar moet zijn en steunt dit amendement derhalve. Daarbij achten de fractieleden het belangrijk dat de uitvoerbaarheid van de wet niet in het geding komt. Wat is volgens de regering de definitie van «betaalbaar» in gemeentelijke projecten? Hoe zorgt de regering ervoor dat de gemeentelijke projecten betaalbaar zijn? Achten de regering het noodzakelijk om meer middelen vrij te maken/over te hevelen nu dit amendement is aangenomen? Zo ja, hoeveel? Zo nee, waarom niet? Wat is volgens de regering de kans dat de warmtetransitie in gemeenten vertraging oploopt, nu de betaalbaarheid van projecten gewaarborgd moet zijn?

Twee maatregelen die de regering neemt om tegemoet te komen aan financiële obstakels zijn het opnieuw openstellen van de Warmtenetten investeringssubsidie (WIS) en het loskoppelen van de warmtetarieven van de gasprijs.⁶ Hiermee zal de prijs voor het gebruik van een warmtenet in de toekomst dalen en blijven investeringen in een warmtenet aantrekkelijk. De ont koppeling van het warmtetarief zal echter pas plaatsvinden met het inwerkingtreden van de aangepaste Warmtewet. De fractieleden van D66 constateren dat er op dit moment al huishoudens worden geconfronteerd met hoge prijzen. Hoe zorgt de regering ervoor dat huishoudens op de korte termijn al worden ontzien van te hoge prijzen voor het gebruiken van warmte als verwarmingsmethode?

Alle gemeentes in Nederland moeten volgens de leden van de D66-fractie bijdragen aan de warmtetransitie, om zo te werken aan het behalen van de klimaatdoelen. Heeft de implementatie van dit wetsvoorstel ook betrekking op de BES-eilanden?

Het afsluiten van het gasnet wordt vaak gecompenseerd met de aansluiting op een warmtenet. Nu zijn daar juist op zeer veel plaatsen waar die reeds bestaan vreselijke problemen die zich uiteten in torenhoge kosten. De fractieleden van de **PVV** vragen de regering wat de burger voor garantie krijgt dat het hier niet hetzelfde gaat als bij de elektriciteitsnetten, waarbij de ongelukkige fasering ook al leidt tot torenhoge kosten en huizen die zonder stroom zitten.

³ Kamerstukken II, 2023/24, 36 387, nr. 3, p. 4.

⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 36 387, nr. 20.

⁵ Kamerstukken II, 2023/24, 36 387, voortzetting behandeling op 10 april 2024.

⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 36 387, voortzetting behandeling op 10 april 2024.

Restwarmte, waarvan het gebruik gas zou moeten vervangen, komt nu veelal van fossiele brandstoffen. Nu is de industrie juist aan het elektrificeren. Dat betekent in de toekomst veel minder restwarmte of helemaal geen restwarmte meer. Is de dwang uit dit wetsvoorstel niet wederom een typisch voorbeeld onnadenkendheid en ongecoördineerdheid van hoe de afgelopen jaren met de energietransitie is omgegaan? Kan de regering aangeven hoe de ontwikkeling van de productie van restwarmte er de komende jaren uitziet?

Hoe zit het met buitenwijken en het platteland als een stad aardgasvrij gemaakt is. Waar moeten die buitenwijken en het platteland dan van verwarmd worden? Is het dan nog rendabel om die van aardgas te voorzien? Huizen in buitenwijken zijn door hun ouderdom ook vaak het minst geschikt om met een warmtepomp te verwarmen.

De leden van de **PvdD**-fractie constateren dat in verschillende steden projecten met betrekking tot de aanleg van warmtenetten zijn gestaakt, onder meer omdat betrokken bedrijven het vastrecht hebben verhoogd. Als reactie hierop hebben woningcorporaties besloten de aansluiting van woningen op het warmtenet te stoppen. Naar aanleiding hiervan heeft de demissionaire regering een waarborgfonds van 250 miljoen euro in de Voorjaarsnota gepresenteerd.⁷

De leden van de PvdD-fractie vragen de regering waar het waarborgfonds precies voor wordt gebruikt: gaat het geld gebruikt worden om garant te staan voor een eventuele onrendabele top als niet genoeg mensen aansluiten op het warmtenet? Of voor de (hoger uitvallende) kosten die gemaakt worden voor de aanleg? Of voor andere zaken? Kan de regering dit specificeren?

Komen de ambities op het gebied van het afsluiten van gas niet onder druk te staan door deze vertraging? Is het waarborgfonds voldoende om dit te voorkomen? Zo nee, wat is er additioneel nodig om de warmtetransitie zoals beoogd te blijven uitvoeren?

Voorkomt het waarborgfonds dat extra kosten komen te liggen bij huurders? Zo nee, wat is hier extra voor nodig?

Met andere woorden, hoe zorgt de regering voor doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie, gezien deze laatste ontwikkelingen?

De gemeente krijgt in dit wetsvoorstel de bevoegdheid bepaalde gebieden of wijken aan te wijzen die onderworpen worden aan een verplichte warmtetransitie. Het meest aannemelijk is dat een groot gedeelte van deze warmte geleverd moet worden via het elektriciteitsnet. De fractieleden van **JA21** vragen de regering hoe de uitrol van deze ambitie zich verhoudt tot de reeds bestaande en waarschijnlijk toenemende problemen met betrekking tot netcongestie?

Is het aantal door de gemeente aan te wijzen wijken of gebieden in aantal en jaren beperkt? Of heeft een gemeente de vrijheid om in jaar X te verordonneren dat alle wijken of gebieden van het gas af moeten?

Wat voor financiële verplichtingen komen er af op inwoners en eigenaren van woningen qua investeringen? En hoe verwacht de overheid eigenaren en inwoners hier comfort in te bieden? De fractieleden van JA21 ontvangen graag een overzicht.

Welke waarborgen zijn er om in het gezamenlijke proces dat gestart wordt tussen gemeente en inwoners, ook voldoende kritische burgers in dat proces te laten deelnemen? Anders gezegd, hoe waarborgt de regering voldoende tegengeluid in een proces waarbij deelname vrijwillig is?

⁷ Bijlage «Ontwerp Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2025» bij: *Kamerstukken II 2023/24*, 32 813, nr. 1374, p. 32.

4. Verhouding tot andere nationale regelgeving en hoger

De Europese Unie (EU) ziet gas als groene overgangsenergie. De fractieleden van **BBB** vragen hoe een nationale wet die gericht is op het op korte termijn uitbannen van gas door lokale aanwijzingsbesluiten zich hiertoe verhoudt. Graag een reflectie van de regering hierop.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

De leden van de **BBB**-fractie constateren dat in meer dan de helft van Nederland sprake is van netcongestie. Dit zal opgelost moeten worden voordat in die gebieden een wijk van het gas af kan. Voor nieuwe hoogspannings(kV)-stations dienen procedures gevolgd te worden in het kader van de Omgevingswet. Wat zijn reguliere termijnen voor deze procedures? Hoelang duurt het uiteindelijk bij elkaar voordat een kV-station is gerealiseerd? Hoe lang denkt de regering nodig te hebben al deze gebieden waar sprake is van netcongestie van de benodigde kV-stations te voorzien?

Hoe gaat de keuze van de gemeente voor de transitie van de wijken betaald worden? Betalen we alleen voor de vijf procent meest kwetsbaren of ook voor andere doelgroepen?⁸ Zo ja, welke?

Hoe gaat het alternatief ten opzichte van de keuze van de gemeente voor de transitie van de wijken betaald worden?

Zijn gemeenten momenteel voldoende bemenst en financieel voorbereid om uitvoering te geven aan deze wet? Voorziet de regering aanvullende dekking wanneer dit niet het geval is?

Heeft de regering overwogen om alternatieven nader te onderzoeken, zoals een transparante selectieprocedure (zoals voorgesteld door de Raad van State), waarbij ook warmtebedrijven zonder publiek meerderheidsbelang een kans krijgen, mits zij voldoen aan de gestelde voorwaarden?⁹

Wat is de consequentie als de gemeenten inhoudelijk niet tijdig vorm kunnen geven aan wat dit wetsvoorstel beoogt?

Het voorstel regelt dat gemeenten een warmteprogramma vaststellen, dat als basis dient voor de toekomstige warmtevoorziening. De fractieleden van de **ChristenUnie** vragen de regering of is onderzocht of gemeenten over voldoende expertise beschikken in deze.

Zijn de doelen voor 2030 voldoende concreet geformuleerd zodat gemeenten een heldere richtlijn in deze hebben? Is voldoende helder wat wordt verstaan onder een duurzame woning?

De Raad van State is kritisch op verschillende uitvoeringsaspecten zoals het tekort aan mensen en materialen en de complexiteit voor gemeenten.¹⁰ Hoe reflecteert de regering hierop?

Welke maatregelen worden er genomen met het oog op betaalbaarheid voor individuele huishoudens en hoe speelt betaalbaarheid een rol in het al dan niet inzetten van de aanwijsbevoegdheid?

Hoe verhoudt voorgaande zich tot het begrip woonlastenneutraliteit zoals in het Klimaatakkoord is afgesproken?

In de memorie van toelichting staan twee sporen beschreven, namelijk het benutten van natuurlijke momenten voor verduurzaming en de wijkgerichte aanpak.¹¹ Op welke manier zijn deze sporen complementair en versterken ze elkaar? Is er in de praktijk ook sprake van conflicten tussen deze sporen?

⁸ Amendement van het lid Flach; *Kamerstukken II 2023/24*, 36 387, nr. 16.

⁹ *Kamerstukken II, 2023/24*, 36 387, nr. 4.

¹⁰ *Kamerstukken II, 2023/24*, 36 387, nr. 4.

¹¹ Paragraaf 2.2 in: *Kamerstukken II, 2023/24*, 36 387, 3, p. 6–8.

De krapte op de arbeidsmarkt vormt niet alleen voor het Rijk een uitdaging, maar ook voor gemeenten die met deze wet aan de slag moeten. Tegen deze achtergrond dient zich de vraag aan bij de leden van **OPNL** welke maatregelen de regering kan nemen, niet alleen in financiële zin, om gemeenten over voldoende uitvoeringskracht te laten beschikken voor zowel het opstellen van het warmteprogramma als ook voor de uitvoeringsplannen en de uitvoering daarvan.

Hoe borgt de regering dat ook in de toekomst de middelen voor de taken en bevoegdheden op grond van deze wet voor gemeenten op peil blijven, voor zowel extra benodigd personeel, vergroten van kennis en het aantrekken van externe expertise als het uitvoeren van de plannen? Hoe kan de regering garanderen dat de open te stellen regeling van 2026–2030, die de uitvoering van gemeenten zal financieren, kosten-dekkend zal zijn? Geldt dit ook voor de periode na 2030?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat en van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken zien de **nota naar aanleiding van het verslag** met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag **uiterlijk 5 september 2024**.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat,
Kluit

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Lagas

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat,
Karthus

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Bergman