



Inwerkdossier

Warmte voor Nederland

Milieudefensie, oktober 2017

De gasbevingsproblematiek in Groningen en internationale klimaatafspraken, maken dat de gaswinning zo snel mogelijk moet worden gestopt. Daarvoor is een snelle, sociaal rechtvaardige, overgang van gigestookte naar duurzaam verwarmde gebouwen nodig. Helder overheidsbeleid is cruciaal. Vanaf 2018 moet de schop de grond in. Tegelijkertijd is herziening nodig van o.a. de Gaswet, de Omgevingswet en het Bouwbesluit. Dit kabinet kan Nederland klaarmaken voor de toekomst en huiseigenaren en corporaties duidelijkheid geven. Dat vergt een uitgekiend plan en budget. Er moeten echter ook zaken snel geregeld worden voor een vliegende start.

- 1) Regierol en financiële middelen gemeenten voor de eerste wijken
- 2) Ruimte voor netbeheerders om te investeren in alternatieve netwerken
- 3) Investeren in scholing vakmensen
- 4) Energiebesparing en duurzame verwarming verplichten bij verbouwen en renoveren

Deltaplan Wonen zonder gas

Om de transitie van gas naar duurzame warmte tijdig te realiseren, moet de rijksoverheid de bevoegdheid krijgen om gemeenten en netbeheerders voor te schrijven in welk tempo de transitie moet worden uitgevoerd.

Er zijn zowel termijnen nodig voor de voortgang van het maken van omgevingsplannen waarin energie-infrastructuurbesluiten zijn opgenomen, als voor de voortgang van de daadwerkelijke realisatie van gasvrije wijken.

Tot nu toe is er noch in de vastgestelde **Omgevingswet**, noch in de **Gaswet** een termijn gesteld aan het opstellen van dergelijke omgevingsplannen of het tempo van realiseren van gasvrije wijken. De Rijksoverheid moet hier het voortouw nemen en sturen op het tempo van de uitfasing van gas en op een snelle start.

Wijkenergiebestemmingsplannen

Gemeenten moeten worden verplicht om er voor te zorgen dat binnen 10 jaar voor de hele gemeente gebiedsafspraken / energie (infra) plannen gemaakt zijn. Zonder plannen en planning is het immers voor eigenaren van vastgoed in een gebied onmogelijk om afgewogen investeringsbeslissingen te nemen. Keuzes voor isolatie, voor duurzame warmte, voor sloop of renovatie zijn immers allemaal afhankelijk van de toekomst van het energiesysteem in het gebied. Besluiten hierover moeten worden genomen in samenspraak met netbeheerders, woningcorporaties en wijkbewoners, want dit soort besluiten heeft een grote impact op de woningen in de wijk en de financiën van de inwoners: wat gaan we waar doen, wanneer doen we dat, wie doet wat en hoe financieren we het?

Gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties maken jaarlijks **prestatieafspraken**. Ook hierin moeten energiebesparing en de gebiedsafspraken terugkomen.

Met de komst van de **Omgevingswet en het omgevingsplan**, kunnen energie-infrastructuurbesluiten onderdeel worden van een omgevingsproces en van plannen die

met democratische en burgerlijke waarborgen zijn omgeven. Hierop kan al worden geanticipeerd, waar nodig met behulp van experimenteerbepalingen van de Crisis- en herstelwet en de Gaswet. In de Omgevingswet ontbreekt nog het voorschrift dat gemeenten verplicht deze processen aan te vangen.

Aanwijsbevoegdheid

Om de uitvoering van omgevingsplannen te garanderen, hebben gemeenten de bevoegdheid nodig om per gebied de keuze voor realisatie van bijvoorbeeld warmtenetten of verzwaarde elektriciteitsnetten te bekrachtigen. Vervolgens komt het moment waarop de gemeenten moet kunnen besluiten om bestaande gasnetten te beëindigen als er een alternatieve energievoorziening (warmte of elektriciteit) aanwezig is. Ook dit kan via de **Omgevingswet**ⁱ. Daarnaast kan de minister van EZ sturen op beëindiging van gasgebruik door netbeheerders, op basis van de **Gaswet**ⁱⁱ.

Aansluitverbod

Op dit moment worden nog steeds nieuwe wijken gebouwd die op gas worden aangesloten, netbeheerders mogen dat niet weigeren. Gemeenten kunnen dit vaak niet verbieden. Een aansluitverbodⁱⁱⁱ garandeert dat netbeheerders niet meer investeren in onrendabele gasnetten en kopers van een nieuwbouwhuis investeren in duurzame warmte niet uitstellen. Een verbod is bovendien een helder signaal dat het gastijdperk ten einde loopt.

Ook moet er een verbod komen op het aanleggen van nieuwe gasnetten in bestaande gebouwen: zoals de 'ver(gas)keteling' van appartementencomplexen. Dit blokkeert het overschakelen op duurzame opties zoals collectieve warmtepompen, aardwarmte en wko (warmte-koudeopslag).

Flexibiliteit voor netbeheerders

Netbeheerders moeten de mogelijkheid^{iv} krijgen om gasnetten niet standaard te vervangen en alternatieven voor te stellen aan de gemeente en bewoners. Er moet een procedurevoorschrift komen waardoor bij elke gasvervanging door netbeheerder en gemeente alternatieven in overweging worden genomen.

Netbeheerders en anderen hebben bovendien ruimte nodig om warmtenetten en intelligente elektriciteitsnetten te ontwikkelen en lokale energie-opslag en lokale energie-opwekking te ondersteunen.

Voor de netbeheerders ligt een neutrale rol voor de hand, maar waar de markt afwacht, moeten netbeheerders een rol kunnen spelen^v in innovatieve en/of grootschalige projecten.

Lokale energiebedrijven

Decentrale overheden en burgerinitiatieven moeten de ruimte krijgen om lokale energiebedrijven op te zetten. Om dergelijke (burger)initiatieven mogelijk te maken moet onder andere de **Gaswet** worden aangepast. Netwerkbedrijven kunnen hierin de verplichting krijgen om initiatieven te faciliteren^{vi}.

Verbeteren energieprestaties

Kansen zoals verbouwingen en renovaties moeten worden aangegrepen om grote stappen te maken. Dit zijn momenten waarop er een investeringsbeslissing wordt genomen en waarop verduurzaming relatief voordelig kan worden ingepast. Sturing vanuit de overheid op momenten dat een eigenaar stappen kan zetten, voorkomt dat in de gebouwde omgeving grote kansen gemist worden om energie (en dus geld) te besparen en de CO₂-uitstoot te reduceren. Het is van belang dat huiseigenaren op tijd worden geïnformeerd en huurders in een vroeg stadium bij de verduurzaming van hun huis worden betrokken.

Gemeenten moeten bij het uitgeven van bouwvergunningen de plicht krijgen om relevante investeringen in energiebesparing en duurzame verwarming op te nemen in de vergunning. Hiervoor moet het **Bouwbesluit** worden aangepast. Een andere optie is een verplicht energiebesparingsadvies bij iedere hypotheekaanvraag, dat verplicht moet worden meegefinancierd.

Voor nieuwbouw wordt dit over drie jaar wettelijk geregeld. Per 1 januari 2019 wordt de eis van bijna-energie-neutrale nieuwe overheidsgebouwen in het **Bouwbesluit** van kracht, en voor andere nieuwe gebouwen gebeurt dit per 31 december 2020. Pas vanaf dat moment kan op basis daarvan gehandhaafd worden door de gemeente.

Op korte termijn moet worden aangegeven^{vii} welke regels gaan gelden voor verbouw en renovatie, zodat ook de renovatie-sector zich kan voorbereiden op energiezuinig en gasloos bouwen. Ook hier moet gas worden uitgesloten.

Er gelden al wettelijke verplichtingen tot toepassing van het energieprestatielabel bij woningen en utiliteitsgebouwen. De prestatie-eisen moeten echter nog worden

vastgelegd in het **Besluit energieprestatie gebouwen**.

bijvoorbeeld:

- Label C voor kantoorgebouwen vanaf 2017, label B vanaf 2022, Label A vanaf 2026. Verplichting geldt bij mutatie, doch in alle gevallen uiterlijk label A in 2030.
- Voor woningen label B verplicht vanaf 2020, label A vanaf 2025, voor bepaalde bouwjaren. Verplichting geldt na verkoop, of na omzetten in verhuur.
- Voor verhuurders van meerdere huizen, heeft de labelverplichting betrekking op het gemiddelde energielabel voor de hele voorraad.

Vervolgens moet er door de Inspectie Leefomgeving en Transport of de Regionale Uitvoeringsdiensten worden gehandhaafd.^{viii}

Onderwijs

Het verbouwen en van duurzame energie voorzien van bijna 7 miljoen huizen, is veel werk waarvoor vele duizenden nieuwe vakmensen nodig zijn. Het is dus zaak snel te beginnen met het opleiden van vakmensen en het geven van perspectief op aantrekkelijke werkgelegenheid.

Belastingherziening

Investerings om gas te vervangen door duurzame energiebronnen worden aantrekkelijker als gas en andere fossiele brandstoffen voor de verwarming duurder worden. Het verhogen van de Regulerende Energiebelasting (REB) op gas is een voor de hand liggende maatregel. In het **belastingplan** moet de energiebelasting op gas jaarlijks met minimaal 5 cent verhoogd worden. Een substantiële verhoging van de REB leidt echter voor huishoudens die een relatief groot deel van hun (lage) inkomen aan stookkosten kwijt zijn, tot problemen. Een verhoging van de energiebelasting voor gas moet daarom gebeuren in combinatie met ophogen van de REB-vrije voet. Deze belastingvrije voet kan na verloop van tijd langzaam worden afgebouwd, als door grootschalige isolatie het overgrote deel van de huizen nauwelijks nog gas nodig heeft, om de overschakeling op duurzame warmte financieel aantrekkelijker te maken en de woonlasten van huishoudens betaalbaar te houden.

Het (deels) van de belasting aftrekbaar maken van investeringen voor duurzame energievoorziening in eigen huis, kan een voor belastingbetalers prettiger manier zijn om overheidssteun aan te vragen dan via het aanvragen van een subsidie.

Informer en betrekken

De landelijke campagne vanuit de rijksoverheid: 'Wat gaat er bij jou thuis gebeuren?' moet worden voortgezet en uitgebreid om mensen te betrekken bij het omschakelen op verwarmen zonder gas. Mensen raken geïnformeerd, komen daardoor zelf in actie en begrijpen de logica achter overheidsmaatregelen, zoals isolatieprogramma's en het afsluiten van gasnetten. Draagvlak onder bewoners is cruciaal voor het slagen van de transitie.

Tenderregelingen en Marktontwikkeling

Bouwbedrijven en netbeheerders kunnen door middel van een tender-regeling die subsidie geeft op basis van gerealiseerde energiebesparing, innoveren en grootschalig werken, consumenten een aantrekkelijker aanbod doen om hun huis te isoleren.

De overheid kan bouwconsortia uitdagen om een aantal, bijvoorbeeld 10.000 woningen van een bepaald type binnen een aantal jaar te verduurzamen voor een zo laag mogelijk subsidiebedrag. Door grote aantallen woningen te tenderen ontstaat er een aantrekkelijk aanbod voor woningeigenaren en corporaties die van gas los moeten of willen.

Tenderregelingen creëren marktvolume en maken zo innovatie en industrialisatie rendabel. Ondernemers hebben naast afzetkansen op de korte termijn, behoefte aan zekerheid op de lange termijn. Heldere wetgeving en beleid zijn dus ook cruciaal voor de ondernemers die de verduurzaming van Nederland in de praktijk moeten realiseren en voorop willen lopen in Europa om exportkansen te grijpen.

Investeren in eigen woning

Verplichten van vastgoed-eigenaren om in hun bezit te investeren, kan alleen als dat financieel haalbaar is. Als duidelijk is dat gas duurder wordt, ontstaat er een positieve business-case en zal de energieprestatie van vastgoed snel een onderdeel worden van de marktprijzen. Er zijn al mogelijkheden om extra te lenen voor verduurzaming (b.v. Tijdelijke regeling hypothecair krediet voor nul-op-de-meter woningen). Leasen of huren van apparatuur kan ook een optie zijn. Een missende schakel is de gebouwgebonden lening^{ix}. Deze kan al worden gebruikt door verenigingen van eigenaren die grote investeringen in hun gebouw willen doen, maar daar geen spaargeld voor hebben. Ook voor individuele huiseigenaren die willen investeren, maar geen hogere hypotheek willen of kunnen afsluiten, moet de aan hun huis gekoppelde lening mogelijk mogen worden opdat zij zelf kunnen inves-

teren of gebruik kunnen maken van een aan hun woning gekoppeld woonabonnement^x.

Investeren in sociale huur

In de sociale huursector kan en moet stevig worden geïnvesteerd in energiebesparing en verduurzaming. Dit kan als investeringen in verduurzaming kunnen worden afgetrokken van de huurbelasting(verhuurderheffing) die woningbouwcorporaties sinds enige tijd betalen. De stijging van de woonlasten van huurders moet worden beheerst door een woonlastenwaarborg af te spreken.

Verbod verkoop huurwoningen op gas

Corporaties en bedrijven die huurwoningen in eigendom hebben, zijn veel beter dan particulieren in staat om woningen te verduurzamen. Het verkopen van woningen die nog niet klaar zijn voor verwarmen zonder gas aan particulieren, is dan ook een gemiste kans en zou moeten worden verboden. Institutionele verhuurders beschikken over de financiële middelen en kunnen renovatie projectmatig en grootschalig aanpakken, met alle voordelen van dien. In de praktijk worden vaak slecht onderhouden woningen verkocht waardoor kopers worden opgezadeld met lastig te verduurzamen woningen.

Geothermie

Een deel van de Nederlandse ondergrond is relatief onontgonnen terrein waar grote kansen liggen. De rijksoverheid kan veel meer inzicht geven^{xi} in de mogelijkheden en kosten voor het toepassen van diepe geothermie door snel onderzoek te laten doen naar de geother-

mische structuur van de ondergrond in de omgeving van steden en industriegebieden.

Bijvoorbeeld via Energie Beheer Nederland (EBN), kan de overheid de geothermie sector met informatie en deelname in projecten ondersteunen. Het opsplitsen van EBN in een fossiele en een duurzame tak, lijkt nodig om te garanderen dat er voldoende aandacht en financiering beschikbaar komt voor duurzame projecten.

Beschikbaarheid

De beschikbaarheid van brandstoffen zoals pellets voor pellet-kachels en groen gas voor gasketels is beperkt. Om te voorkomen dat er de vraag naar dergelijke brandstoffen zo groot wordt dat er import van onduurzame biomassa nodig is om onze kachels en ketels te voeden schieten we ons doel voorbij. De overheid moet de vraag naar deze grondstoffen daarom beperken, bijvoorbeeld door hier in subsidieregelingen rekening mee te houden. Voorwaarde hiervoor is goed onderzoek en monitoring.

Aan de slag!

De energietransitie is een proces waarin veel zal gebeuren dat we nog niet kunnen voorzien. De enige optie is beginnen en bijsturen. Omdat de opgave groot is moeten we snel ervaring opdoen met het grootschalig aanpakken van de transitie. De komende tijd mag daarom niet alleen gebruikt worden om wetten te maken en processen te ontwerpen. Het is zaak om in de praktijk aan de slag te gaan.

Milieudefensie
oktober 2017



Meer weten?
Neem contact met ons op via
evert.hassink@milieudefensie.nl
020 5507 300

milieudefensie.nl/gas



i: provincie en gemeente kunnen in hun **omgevingsvisie** en -regelgeving ook energie en warmtebeleid integreren en daardoor gebruik van hernieuwbare energie stimuleren. Anticipatie hierop is mogelijk. Zie de publicatie van I&M, Bouwstenen voor warmteplannen, mei 2015, onder meer Hoofdstuk 3 en de experimentenregeling van de Gaswet.

ii Door invoeging van een nieuw artikel(lid) in de **Gaswet** kan geregeld worden dat de minister, ondersteund door de Autoriteit Consument en Markt, eisen kan stellen aan het beleid van de netbeheerders, zodat hernieuwbare energie voorrang krijgt. Dit versterkt de werking van het Besluit energieprestatie gebouwen.

iii In artikel 10 zesde lid van de **Gaswet** is een verplichting voor de gasnetbeheerder opgenomen om iedereen die daarom vraagt van een gasaansluiting te voorzien. Zo zijn er meer artikelen die nog niet zijn toegesneden op de noodzaak van een energietransitie. De Gaswet voorziet wel in de mogelijkheid om ten behoeve van decentraal opgewekte duurzame energie te experimenteren in afwijking van de wet (art. 1i). Er is een wetsvoorstel in behandeling bij de Tweede Kamer waarin deze experimentenregeling wordt uitgebreid (Wijziging van de **Elektriciteitswet 1998** en van de **Gaswet**, **Wet voortgang energietransitie**, 34 627). Het bevat ook de nieuwe bevoegdheid om tijdelijke taken aan de netbeheerder op te dragen.

In dit wetsvoorstel staat echter niets over het als uitgangspunt prioritair stellen van de overgang naar hernieuwbare energie. Dat ontbreekt ook in de **Gaswet** (en overigens ook in de **Elektriciteitswet**). In ieder geval kan artikel 10, zesde lid **Gaswet** als volgt worden gewijzigd: *de aansluitplicht voor de netbeheerder vervalt indien de beoogde functie van gas kan worden vervuld door middel van hernieuwbare energie, conform het bepaalde in het 6.7 e.v. **Bouwbesluit** (en tzt Besluit bouwactiviteiten leefomgeving)*. Voor alle nieuwbouwprojecten, waar all-electric oplossingen immers goed uitvoerbaar zijn, betekent dit dat de uitrol van gasnetwerken niet meer aan de orde is.

Het **Bouwbesluit** bevat geen aansluitplicht meer voor een gasaansluiting bij nieuwbouw, alleen voor energievoorziening in het algemeen (art. 6.7 e.v.). In dit artikel kan meer expliciet opgenomen worden dat bij nieuwbouw een gasaansluiting niet is toegestaan.

Verder stelt het derde lid van art. 6.7 voor nieuw te bouwen bouwwerken met een verblijfsgebied de eis dat gebruik wordt gemaakt van "het in het warmteplan bedoelde distributienet voor warmte." Van een bestaand distributienet moet dus gebruik worden gemaakt. Ook hierbij kan in een nieuw artikellid worden bepaald dat dit *niet* geldt voor een gasdistributienet, en dat de verplichting om gebruik te maken van een warmtenet vervalt als verwarming door een gelijkwaardige oplossing met gebruik van hernieuwbare energie mogelijk is, zoals bijvoorbeeld Nul-op-de-Meter.

In het nog door de Kamers vast te stellen **Besluit Bouwactiviteiten Leefomgeving**, dat rond 2020 in werking zal treden, is de eis van een gasaansluiting niet meer opgenomen, ook niet voor bestaande bouw. Een verbod op het installeren van gas in nieuwbouw ontbreekt echter. Er staan ook algemene artikelen in (3.85a-e, 5.154-163, 5.17) over verplichte energiezuinigheid. In de aangenomen motie-Ronnes/Van Veldhoven, staat dat in de amvb's **Omgevingswet** regels achterwege moeten worden gelaten die de energietransitie belemmeren.

iv In artikel 10a van de **Gaswet** zijn de taken van de netbeheerder dwingend opgenomen. Van dit artikel kan bij wijze van experiment met hernieuwbare energie worden afgeweken (art. 1i, zie hierboven). Ook kunnen tijdelijke taken worden toegewezen aan de beheerder. Omdat de energietransitie niet alleen uit experimenten kan bestaan, dient in de **Wet Voortgang Energietransitie** meer ruimte te worden geboden voor initiatief door netbeheerders in afstemming met gemeentelijke overheden en in overleg met het ministerie EZ.

v Hiervoor moet art. 10a worden herzien zodat de beheerder de benodigde ruimte krijgt. Dat geldt ook voor vergelijkbare en samenhangende artikelen, voor zover nodig, zoals art. 10 c, (het is netbeheerders niet toegestaan goederen of diensten waarmee zij in concurrentie treedt te leveren) en art. 12 f (over de taken van de Autoriteit Consument en Markt).

vi De experimentenregeling van de **Gaswet** biedt hiervoor al een mogelijkheid. In het wetsvoorstel Voortgang Energietransitie of een volgende wetswijziging moet dit onderwerp verder worden uitgewerkt.

- vii Rond 2020 treden naar verwachting de **Omgevingswet** en het **Besluit bouwactiviteiten leefomgeving** (Bbl) in werking. Daarin is de energiezuinigheidseis niet beperkt tot nieuwbouw (zie b.v. art. 3.85a Bbl). In Afdeling 3.4 Duurzaamheid en bruikbaarheid van het Bbl, zijn de eisen uit de EU-richtlijn energieprestatie gebouwen verwerkt. De minister van I&M kan na de inwerkingtreding van de **Omgevingswet** rond 2020 nadere regels vaststellen over de inhoud van beleid voor Duurzaam en energiezuinig bouwen en de handhaving daarvan door gemeenten (Besluit omgevingsrecht art, 7.2).
- viii De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ziet toe op de naleving van het Besluit energieprestatie gebouwen. De minister zal de prioriteiten van de ILT moeten bijstellen en voor uitbreiding van de beschikbare capaciteit moeten zorgen zodat regelgeving voor gasloos en *bijna energieneutraal bouwen* voor de hele woningvoorraad effectief gehandhaafd kan worden.
- ix Minister Plasterk berichtte de Kamer over gebouwgebonden financiering op 28 februari 2017 (nr. 30196-540) "inzichtelijk (zal) worden gemaakt wat daarvoor in de wet en regelgeving moet worden aangepast"
- x Het woonabonnement is een constructie waarbij een organisatie investeert in woning en in de installaties in een woning met het doel deze zoveel energiezuiniger te maken dat de abonnementskosten lager zijn dan wat er maandelijks aan energiekosten wordt bespaard.
- xi Een aanzet hiertoe is gegeven in bijlage III Verkenning ondergrondse ruimtevrage voor energie in het kader van het Programma Bodem en Ondergrond. Ecofys, juni 2015.