

Vergaderjaar 2017–2018

34 781

Voorstel van wet van het lid Van Tongeren tot wijziging van de Gaswet in verband met het schrappen van de plicht tot nieuwe gasaansluitingen voor woningen

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 25 oktober 2017 en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 6 november 2017, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 15 september 2017 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Van Tongeren tot wijziging van de Gaswet in verband met het schrappen van de plicht tot nieuwe gasaansluitingen voor woningen, met memorie van toelichting.

Het voorstel wijzigt artikel 10 van de Gaswet, om daarmee te bewerkstelligen dat de aansluitplicht voor woningen vervalst. Een aansluitplicht blijft alleen bestaan ingeval een college van burgemeester en wethouders verzoekt om een aansluiting. Een dergelijk verzoek kan alleen worden gedaan indien zwaarwegende redenen daartoe nopen.

De initiatiefnemer dankt de Afdeling advisering van de Raad van State voor het advies. Zij heeft hier met belangstelling kennis van genomen. Naar aanleiding van het advies zal de initiatiefnemer de memorie van toelichting op een aantal punten wijzigen en verduidelijken. In reactie op het advies merkt de initiatiefnemer het volgende op.

De Afdeling heeft begrip voor het voorstel in het kader van de energietransitie met betrekking tot de bouw van nieuwe woningen. Zij wijst er echter op dat dit voorstel ingebed dient te zijn in een bredere aanpak gericht op versnelling van dat transitieproces.

Bredere aanpak

Thans geldt voor een netbeheerder een aansluitplicht voor een ieder die daarom verzoekt.¹ Daarop bestaan twee uitzonderingen:

1. er is een warmtenet aanwezig of gepland voor een bepaald gebied, of
2. het is een gebied waar een netbeheerder niet op economische voorwaarden een gastransportnet in werking kan hebben, onderhouden of ontwikkelen (dit betreft veelal de buitengebieden).

Mede in het licht van de beoogde transitie van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare energie bestaat er consensus om de aansluitplicht in meer gevallen te laten vervallen dan thans is voorzien. In de Energieagenda is al een wijziging van de Gaswet aangekondigd om te bewerkstelligen dat geen nieuwe gasaansluitingen meer worden aangelegd in nieuwbouwwijken.² Een amendement van die strekking is in het kader van het wetsvoorstel voortgang energietransitie ingediend.³ Dat wetsvoorstel is evenwel controversieel verklaard en dus vooralsnog niet in verdere behandeling genomen. Mede naar aanleiding van het ingediende amendement is een nota van wijziging ingediend bij het wetsvoorstel wijzigingen naar aanleiding van de evaluatie van de Warmtewet.⁴ Daarbij is vastgehouden aan de gasaansluitplicht, maar is voor gemeenten een regierol voorzien om gebieden aan te wijzen waarin geen gastransportnet wordt aangelegd of uitgebreid. Voorwaarde daarbij is wel dat zich in dat gebied een warmtenet of een andere energie-infrastructuur bevindt of gaat bevinden waarmee kan worden voorzien in de verwachte warmtebehoefte in dat gebied. In de toelichting bij de nota van wijziging wordt benadrukt dat gemeenten aldus lokaal maatwerk kunnen leveren in overleg met belanghebbende partijen en daarover lokaal verantwoording kunnen afleggen.⁵

De reden voor het voorliggende voorstel is, zo blijkt uit de toelichting, dat de initiatiefnemer de genoemde nota van wijziging weliswaar een stap in de goede richting vindt, maar dat hiermee de gasaansluitplicht de standaard blijft. «De betrokken partijen moeten immers elke keer wanneer men van plan is aardgasloos te bouwen het bevoegd gezag ervan overtuigen dat de aansluitplicht moet worden geschrapt.»⁶ Het voorliggende voorstel draait dit om: er geldt geen gasaansluitplicht en het bevoegd gezag kan slechts in een enkel uitzonderlijk geval bepalen dat er voor een bepaalde woning wél een aansluitplicht moet gelden. Dat kan alleen indien sprake is van «zwaarwegende belangen», waaronder volgens de toelichting in ieder geval niet de kosten mogen worden gerekend.⁷ Zo wordt aardgasloos bouwen de norm.

De Afdeling constateert dat breed overeenstemming bestaat over de noodzaak van een omslag naar aardgasloos bouwen in het kader van de transitie van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare energie. Daarbij is ook overeenstemming over het uitgangspunt dat indien de wens bestaat om aardgasloos te bouwen, de gasaansluitplicht voor het desbetreffende gebied dient te vervallen.

Tegelijkertijd merkt de Afdeling op dat we nog aan het begin staan van de te maken omslag. In 2016 werd nog meer dan 80% van de nieuwe

¹ Op grond van artikel 10, zesde lid, van de Gaswet.

² Kamerstukken II 2016/17, 31 510, nr. 64.

³ Kamerstukken II 2016/17, 34 627, nr. 7.

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 723, nr. 5.

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 723, nr. 5, blz. 3. Zie in dit verband ook het inmiddels tot stand gekomen regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» van 10 oktober 2017, blz. 39.

⁶ Toelichting, paragraaf 4.

⁷ Toelichting, paragraaf 7.

woningen op het gasnet aangesloten.⁸ Dit geeft een indicatie dat betrokken partijen, zoals burgers, bouwers en gemeenten, in de praktijk in veel gevallen de beoogde omslag nog niet maken, om wat voor redenen dan ook. Kostenaspecten spelen daarbij mogelijk een belangrijke rol.⁹ Meer in het algemeen vergt het doorvoeren van een transitie in de energie- en warmtevoorziening voor woningen bij de vele betrokken partijen een aanzienlijke omslag in denken en doen. Hoewel duidelijk is dat belemmeringen die voortvloeien uit de gasaansluitplicht moeten worden weggenomen, bewerkstelligt het schrappen van die aansluitingsplicht op zichzelf nog niet de beoogde transitie.¹⁰ Het is dan ook de vraag of het doorvoeren van de voorgestelde minder vrijblijvende aanpak zinvol en verantwoord is, als dit niet is ingebed in een bredere aanpak gericht op versnelling van het beoogde transitieproces. Een bredere aanpak geeft meer mogelijkheden om te komen tot samenhang in de beoogde transitie.¹¹ Daarbij kan dan ook de Unierechtelijke dimensie met betrekking tot de belemmering van de vrije keuzemogelijkheid voor een gasaansluiting worden meegenomen in de beleidsvorming.¹² Een dergelijke bredere aanpak ontbreekt bij het voorliggende voorstel.

De initiatiefnemer is het met de Afdeling eens dat een bredere aanpak om aardgasloos bouwen gewenst is, erkent dat het schrappen van de gasaansluitplicht een deel van de oplossing is en onderdeel is van een bredere aanpak voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Het feit dat dit wetsvoorstel onderdeel is van een bredere aanpak is verduidelijkt in de memorie van toelichting.

De ambitie dat alle huizen aardgasvrij worden begint met het schrappen van de gasaansluitplicht. Met het wegnemen van deze plicht wordt een belangrijke aanzet geleverd richting het doel om in 2050 aardgasvrij te zijn. Het is belangrijk dat deze verplichting zo snel mogelijk wordt geschrapd, zodat de transitie naar aardgasloos bouwen vaart maakt.

De Afdeling stelt dat in de praktijk veel betrokken partijen de omslag naar aardgasloos bouwen nog niet maken, om wat voor reden dan ook. Wat hierbij nodig is, is een mentaliteitsverandering waarbij aardgasloos bouwen de norm is. De bouw werkt het liefst gestandaardiseerd. Dit wetsvoorstel draagt bij aan deze mentaliteitsverandering.

Gelet op de urgentie om de beoogde omslag in de warmtevoorziening van gebouwen daadwerkelijk te maken begrijpt de Afdeling de in het wetsvoorstel gemaakte keuze van de initiatiefnemer voor een minder vrijblijvende aanpak. Tegelijkertijd roept dit de vraag op of het schrappen van de gasaansluitplicht ook opportuun is in die situaties waarin de introductie van alternatieve warmtebronnen op belemmeringen stuit of een alternatieve voorziening alleen tegen onevenredig hoge kosten valt te realiseren.

⁸ Kamerstukken II 2016/17, Aanhangsel, 2237, blz. 1.

⁹ De initiële kosten bij een gasaansluiting liggen lager dan bij alternatieve warmtebronnen, en deze worden vooralsnog ook op de langere termijn niet altijd terugverdiend (Kamerstukken II 2016/17, Aanhangsel, 2237, blz. 2/3).

¹⁰ Het ontbreken van een aansluitverplichting betekent bovendien nog niet dat de netbeheerder ook verplicht is om aansluiting te weigeren.

¹¹ Zie in dit verband het wetsvoorstel voortgang energietransitie (Kamerstukken II 2016/17, 34 627).

¹² Zie o.a. Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas (PB 2009, L 211, blz. 94) en Verordening (EU) nr. 994/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gaslevering (PB 2010, L 295, blz. 1).

Zwaarwegende redenen

De Afdeling merkt in dit verband in het bijzonder op, dat het voorstel niet voorziet in een waarborg dat de gasaansluitplicht alleen vervalt ingeval in een realistisch alternatief is voorzien. Het voorstel voorziet slechts in de mogelijkheid dat het college van burgemeester en wethouders verzoekt om een aansluiting indien zwaarwegende redenen daartoe nopen. De toelichting is niet duidelijk over de vraag wanneer van zwaarwegende redenen sprake zal zijn, afgezien van de opmerking dat argumenten over de kosten hier niet onder vallen. Wat betreft de kosten acht de Afdeling weliswaar begrijpelijk dat kostenaspecten volgens het voorstel als zodanig niet als zwaarwegend belang kunnen worden gezien die alsnog een gasaansluitplicht rechtvaardigen. Dat ligt echter anders wanneer alternatieve voorzieningen alleen tegen onevenredige kosten of inspanningen kunnen worden gerealiseerd.

In dit verband wijst de Afdeling op de problematiek van individuele nieuwbouwwoningen of nieuwbouw in oudbouw.¹³ In dergelijke situaties kunnen praktische belemmeringen aanwezig zijn om systemen voor alternatieve warmtevoorziening door te voeren. Voorts verdient het overigens aanbeveling meer duidelijkheid te bieden over de vraag wat moet worden verstaan onder een «nieuwe aansluiting». Anders dan bij grotere nieuwbouwprojecten het geval is, is bij individuele nieuwbouwwoningen en nieuwbouw in oudbouw immers vaak al een gasinfrastructuur aanwezig.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

In een heel uitzonderlijk geval, te denken valt bijvoorbeeld aan een nieuwe kavel die vrijkomt in een oude wijk, met een beperkte elektriciteitsinfrastructuur en een onlangs vernieuwde gasinfrastructuur, kan het echt wenselijk zijn om toch een nieuwe gasaansluiting aan te leggen. Juist voor dit soort unieke gevallen is de mogelijkheid ingebouwd voor het college van burgemeester en wethouders om toch een nieuwe gasaansluiting toe te staan. Dit soort gevallen zullen zeer uitzonderlijk en uniek zijn en een of een zeer beperkt aantal woningen betreffen. Om deze reden is er een mogelijkheid voor het college van burgemeester en wethouders om een uitzondering te maken. Dit is in de memorie van toelichting verduidelijkt.

Bij aardgasvrije nieuwbouw zijn er op dit moment twee opties voor warmte: een warmtenet of all-electric. In het geval van een warmte wordt dit geborgd door een warmtenet zoals geregeld in de Warmtewet. In het geval van all-electric wordt dit geborgd door de elektriciteitsaansluiting. De zorg voor gecontinueerde warmtevoorziening zou terecht kunnen zijn bij het verwijderen van een bestaande aardgasaansluiting zonder adequaat lokaal warmte- of elektriciteitsnet. Dit wetsvoorstel heeft echter geen betrekking op al aanwezige aansluitingen. Voor bestaande aansluitingen blijft de netbeheerder dan ook verplicht tot aansluiting en transport. Bij zogenaamde (ver)nieuwbouw in oudbouw is er al gasinfrastructuur aanwezig en kan er dus wel een aansluiting blijven op het gasnet. Onder een nieuwe aansluiting wordt een verbinding bedoeld met het gastransportnet en een onroerende zaak die nog niet is aangelegd. Dit is meestal van toepassing op nieuwe woningen, maar kan ook van toepassing zijn op bestaande gebouwen die een woonfunctie krijgen. In

¹³ Kamerstukken II 2016/17, 31 510, nr. 66, blz. 2.

het geval van een bestaand gebouw zonder aanwezige hoofdaansluiting geldt dat er geen verplichting is voor de netbeheerder om een nieuwe aansluiting aan te leggen.

De Vice-President van de Raad van State
J.P.H. Donner

De initiatiefnemer,
Van Tongeren