

Deel II

Wet- en regelgeving

Wat is de wettelijke context?

Dit deel schetst de wettelijke context van het uitvoeringsplan. Deze handreiking richt zich op een uitvoeringsplan dat een onderbouwing biedt voor het inzetten van de aanwijsbevoegdheid. Met welke wet- en regelgeving krijg je dan te maken? Wat betekent een dergelijk uitvoeringsplan juridisch gezien? We geven geen uitputtende juridische beschrijving van de geldende en verwachte wet- en regelgeving, maar nemen je mee in vogelvlucht.

Dit is deel II van de Handreiking uitvoeringsplan warmtetransitie.

De Handreiking uitvoeringsplan warmtetransitie bestaat uit drie delen:

- Deel I Opbouw uitvoeringsplan
- Deel II Wet- en regelgeving
- Deel II Fictief voorbeeld uitvoeringsplan

Inhoudsopgave deel II

1. Wetgeving warmtetransitie: in de maak	3	Bijlage A: Juridische borging van het planproces	10
1.1 Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw)	3	Inhoud van de bijlage	10
1.2 Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw)	4	A.1 Planproces	10
1.3 Wet collectieve warmte (Wcw)	4	A.2 Waarborgen	12
2. Het planproces	5	A.3 Besluitvorming en rechtsbescherming	14
2.1 Het warmteprogramma	5	A.4 Eigendomsrecht	15
2.2 Het uitvoeringsplan	5	A.5 Nadeelcompensatie	16
2.3 Het omgevingsplan	5	A.6 Handhaving	17
3. Individuele en collectieve warmteoplossingen	6	Bijlage B: Andere juridische onderwerpen	19
3.1 Individuele warmteoplossingen	6	B.1 Natuur en milieu	19
3.2 Collectieve warmtenetten	6	B.2 De taken en verplichtingen van de netbeheerder	22
4. Inzetten van de aanwijsbevoegdheid	8	B.3 De positie van huurders, verhuurders en appartementseigenaren	24
5. Overige wet- en regelgeving	9	Begrippen	28

Goed om te weten: conceptwetgeving

Wanneer we spreken over wet- en regelgeving die nog in ontwerp is, gaat het om de versie die publiek beschikbaar was in september 2023. Dat betekent dat onderdelen nog kunnen veranderen, omdat deze wet- en regelgeving nog niet definitief is. Als gemeente moet je er rekening mee houden dat de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Economische Zaken en Klimaat (EZK) bepaalde conceptwetgeving rondom de warmtetransitie verder uitwerken en dat bepaalde conceptwetgeving voor inhoudelijke behandeling bij de Tweede Kamer is ingediend. Als we in dit document spreken over de [Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie](#), het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie, de Wet collectieve warmte, de Energiewet of normering voor verwarmingsinstallaties gaat het dus altijd om de conceptwet- en regelgeving.

Bij het opstellen van een uitvoeringsplan is het sowieso verstandig om juristen met kennis van de warmtetransitie, ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling te betrekken.

1. Wetgeving warmtetransitie: in de maak

Er is verschillende wet- en regelgeving in de maak om gemeenten instrumenten en bevoegdheden te geven om de warmtetransitie mogelijk te maken. Onderdelen van die nieuwe wet- en regelgeving zijn onlosmakelijk verbonden met de Omgevingswet, die per 1 januari 2024 in werking treedt. Het gaat om onderstaande conceptwetgeving:

1.1 Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw)

Het [wetsvoorstel voor de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie \(Wgiw\)](#) is op 30 juni 2023 ingediend bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel is erop gericht om gemeenten de bevoegdheden te geven die nodig zijn om regie te voeren in de wijk- of gebiedsgerichte aanpak van de warmtetransitie. Het belangrijkste onderdeel hiervan is de zogeheten aanwijsbevoegdheid: de mogelijkheid van gemeenten om in het omgevingsplan binnen hun grondgebied gebieden aan te wijzen die overgaan op een duurzame warmtevoorziening en waar het aardgastransport door de netbeheerder dus op termijn eindigt.

Het wetsvoorstel Wgiw geeft alleen de juridische grondslag om in het omgevingsplan regels te kunnen opnemen en wijzigt daartoe op onderdelen de Omgevingswet en de huidige Gaswet. Daarnaast is op 9 juni 2023 de ontwerp Energiewet ingediend bij de Tweede Kamer. Op het moment van inwerkingtreding van de Energiewet zal deze wet de huidige Gaswet vervangen.

i Van transitievisie warmte naar warmteprogramma

In de transitievisie warmte maken gemeenten inzichtelijk wanneer welke wijken of buurten van het aardgas worden afgekoppeld. Staat er in de planning dat wijken of buurten al 2030 van het gas af gaan? Dan beschrijft de gemeente ook de mogelijke warmte-alternatieven. Met ingang van Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) wijzigt de Omgevingswet en verandert de naam transitievisie warmte in warmteprogramma. Het warmteprogramma wordt een verplicht programma dat uiterlijk 31 december 2026 moet voldoen aan alle eisen uit de Omgevingswet. Tussen de periode van inwerkingtreding en 31 december 2026 geldt het overgangsrecht. Als gemeente ben je verplicht het warmteprogramma minstens elke vijf jaar te actualiseren (ook deze datum is uiterlijk 31 december 2026).

1.2 Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw)

Het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw) is een concept Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Het Bgiw vult als toekomstige uitvoeringsregeling belangrijke onderdelen van het wetsvoorstel Wgiw nader in. Hiervoor worden ook wijzigingen aangebracht in onder andere het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit. Dit zijn AMvB's die samen met de Omgevingswet in werking treden op 1 januari 2024.

Het Bgiw maakt het mogelijk om regels te stellen in het omgevingsplan, zodat een door de gemeente aangewezen wijk of gebied kan overgaan op een duurzaam alternatief voor aardgas. Dit is de -aanwijsbevoegdheid. Het is een vergaande bevoegdheid en daarom zijn er in het Bgiw waarborgen - dat zijn strikte voorwaarden - aan verbonden. Gemeenten moeten hieraan voldoen als ze gebruikmaken van de aanwijsbevoegdheid.

1.3 Wet collectieve warmte (Wcw)

Het wetsvoorstel Wet collectieve warmte (Wcw) bevat de regelgeving voor collectieve warmtesystemen. Een belangrijk uitgangspunt van deze wet is dat de gemeente de regie krijgt over de warmtetransitie. Onder andere door het leveren en transporteren van warmte te verbieden, tenzij de gemeente hier toestemming voor heeft gegeven. Bijvoorbeeld door het aanwijzen van een warmtebedrijf die de exclusieve bevoegdheid en plicht krijgt om warmte te transporteren en leveren in een door de gemeente vastgesteld gebied. Dit heet een warmtekavel.

Gaat het om een kleine warmtesysteem met maximaal 1500 aansluitingen? Dan kan de toestemming ook worden geregeld via een door de gemeente te verlenen ontheffing van het verbod op het leveren en transporteren van warmte. In deze situatie (klein warmtesysteem én ontheffing verleend) is een publiek meerderheidsbelang niet vereist. De ingroeperiode van 7 jaar na inwerkingtreding van de wet maakt hier nog een uitzondering op mogelijk. Gedurende die periode kunnen private bedrijven worden aangewezen als er geen bedrijf met een publiek meerderheidsbelang beschikbaar is.

De Wcw reguleert verder taken en verplichtingen van aangewezen warmtebedrijven en warmtebedrijven met een ontheffing. Het gaat daarbij onder meer om die consumenten beschermen, regels over de leveringszekerheid en over duurzaamheid. Daarnaast zal er vanuit de Wcw worden overgegaan naar een op kosten gebaseerde tariefregulering. Voor bestaande warmtebedrijven geldt overgangsrecht.

2. Het planproces

In de toelichting op het wetsvoorstel Wgiw is het planproces beschreven om de aanwijsbevoegdheid in te zetten. Het planproces ziet er als volgt uit: het start met een warmteprogramma, mogelijk een uitvoeringsplan en vervolgens de wijziging van het omgevingsplan. Bij de wijziging van het omgevingsplan moet een meerderheid van de gemeenteraad instemmen.

2.1 Het warmteprogramma

Als gemeente beschik je al over een transitievisie warmte. Met het wetsvoorstel Wgiw wordt deze transitievisie formeel vastgelegd als een 'warmteprogramma' onder de Omgevingswet. Waaraan een bestaande transitievisie warmte moet voldoen om deze over te kunnen laten gaan in een warmteprogramma, wordt vastgelegd in het overgangsrecht dat wordt opgenomen in het Bgiw. Het warmteprogramma moet uiterlijk 31 december 2026 aan die eisen voldoen. Dat is ook het moment dat de warmteprogramma's uiterlijk geactualiseerd moeten worden. Het warmteprogramma benoemt in ieder geval de locaties waar de gemeente in de komende periode overweegt haar aanwijsbevoegdheid in te zetten - en die dus aardgasvrij worden - en de beoogde datum om van het gas te gaan.

2.2 Het uitvoeringsplan

In het uitvoeringsplan concretiseer je als gemeente de plannen uit de transitievisie warmte of het warmteprogramma. Het uitvoeringsplan kan als een onderbouwing dienen van de wijziging van het omgevingsplan, die noodzakelijk is als je de aanwijsbevoegdheid wilt inzetten. Het is ook mogelijk om de onderbouwing van de wijziging van het omgevingsplan een andere vorm te geven dan een uitvoeringsplan.

2.3 Het omgevingsplan

Onder de Omgevingswet heeft straks elke gemeente één omgevingsplan voor haar hele grondgebied, dat algemene regels voor de fysieke leefomgeving bevat. Dit omgevingsplan biedt ook ruimte voor het opnemen van regels over de warmtevoorziening in een gebied. De regels in het omgevingsplan zijn bindend voor iedereen. Van gemeente tot bewoners, ondernemers en andere gebouw eigenaren in de gemeente.

Gebruik je als gemeente je aanwijsbevoegdheid na inwerkingtreding van de Wgiw en het Bgiw? Dan worden – uitgaande van de toelichting op het wetsvoorstel Wgiw - in het omgevingsplan in elk geval regels opgenomen over het gekozen alternatief voor aardgas in een gebied en de datum waarop de levering van aardgas stopt.

Goed om te weten: aanwijsbevoegdheid en Omgevingswet

De Omgevingswet gaat in per januari 2024, maar bevat op dat moment nog niet de aanwijsbevoegdheid. Dat gebeurt pas bij de inwerkingtreding van de Wgiw en het Bgiw.

Als gemeente kun je gelijktijdig aan meerdere uitvoeringsplannen werken, elk voor een ander gebied. Dat betekent dat je meerdere wijzigingen van het omgevingsplan onderbouwt in verschillende uitvoeringsplannen. Het is mogelijk om deze wijzigingen, en daarmee de besluitvorming, te bundelen. Dit betekent in de praktijk dat deze gebundelde wijzigingen één gemeentelijk besluitvormingstraject doorlopen. Dit vereist een nauwkeurige afstemming van de processen tussen de betrokken afdelingen binnen je gemeente.

3. Individuele en collectieve warmteoplossingen

Het planproces voor het inzetten van de aanwijsbevoegdheid voor een wijk of buurt geldt voor ieder soort warmteoplossing. Het besluitvormingsproces eromheen hangt echter af van het type warmteoplossing.

3.1 Individuele warmteoplossingen

Individuele warmteoplossingen verwarmen ieder gebouw apart, net zoals nu doorgaans gebeurt met cv-ketels. Als een gemeente voor een wijk of buurt een individuele warmteoplossing aanwijst als alternatief voor aardgas, zijn verschillende besluitvormingsprocessen niet nodig die wel nodig zijn bij een collectieve oplossing (zoals de vaststelling van een warmtekavel).



Foto: Rob Poelenjee

3.2 Collectieve warmtenetten

Een collectief warmtenet verwarmt gebouwen in een wijk of buurt direct. Bij het planproces voor collectieve warmte zijn er nog een aantal extra stappen die je moet nemen naast een warmteprogramma, eventueel een uitvoeringsplan en de wijziging van het omgevingsplan. Welke extra stappen dat zijn, staat in het wetsvoorstel Wet collectieve warmte. Figuur 1 maakt het planproces inzichtelijk voor collectieve warmteoplossingen, waarbij de aanwijsbevoegdheid op basis van de Wgiw deel uitmaakt van het blauwe spoor.



Figuur 1. De samenhang tussen het juridisch planproces (blauw) en het proces voor de realisatie van een warmtenet. (Bron: concept toelichting Wcw).

We lichten elk onderdeel van dit proces apart toe:

- **Transitievisie warmte.** Als gemeente heb je een transitievisie warmte opgesteld. In de toekomst is dit een warmteprogramma. Hierin heb je ook gebieden aangewezen om in de komende periode aardgasvrij te maken.
- **Vaststelling warmtekavel.** Bij collegebesluit stel je als gemeente een warmtekavel vast: een gebied waarin je als gemeente van plan bent te kiezen voor een collectief warmtesysteem als alternatief voor aardgas.

- **Aanwijzing warmtebedrijf.** Als gemeente wijs je op basis van een aanvraagprocedure een warmtebedrijf - met een publiek meerderheidsbelang - aan of een warmtegemeenschap aan die warmte moet leveren binnen dit kavel.
- **Uitgewerkt kavelplan.** Het warmtebedrijf stelt op verzoek van de gemeente een uitgewerkt kavelplan op. Het college moet met het uitgewerkte kavelplan instemmen.
- **Uitvoeringsplan.** Na vaststelling van het kavelplan stelt de gemeente het uiteindelijke uitvoeringsplan op. De ontwikkeling van het uitvoeringsplan zal vaak gedeeltelijk parallel lopen met die van het kavelplan. Voor een deel beschrijft het uitvoeringsplan keuzes die al in het kavelplan gemaakt zijn door het warmtebedrijf.
- **Omgevingsplan.** Het uitvoeringsplan biedt onderbouwing van de wijziging van het omgevingsplan, waarna de uitvoeringsfase start.

Goed om te weten: participatie

Gedurende alle processtappen geef je als gemeente invulling aan participatie.

Afwijkende processen: collectieve warmtesystemen voor de inwerkingtreding van de Wcw

Werk je aan de realisatie van collectieve warmtesystemen voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wcw? Dan verloopt het proces zoals hierboven beschreven anders. Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Wcw komen alle collectieve warmtesystemen te vallen onder het overgangsrecht van deze nieuwe warmtewetgeving. Dat geldt zowel voor bestaande collectieve warmtesystemen als collectieve warmtesystemen die in een bepaald stadium van ontwikkeling zijn.

Afwijkende processen: kleine collectieve warmtesystemen

Kleine collectieve warmtesystemen, zoals gedefinieerd in de concept Wcw, leveren warmte aan een beperkt aantal deelnemers - tot 1500 verbruikers of leden van een Vereniging van Eigenaars. Dit kan variëren van een enkel appartementencomplex tot een specifieke wijk. Typische voorbeelden zijn buurtinitiatieven zoals energiecoöperaties en compacte warmte-koude-opslagsystemen.

Voor deze systemen kan, onder bepaalde voorwaarden, een ontheffing worden verkregen, waardoor ze zonder specifieke aanwijzing ontwikkeld kunnen worden. Dit maakt het voor warmtebedrijven mogelijk om deze systemen met minder administratieve lasten aan te leggen en te beheren. Deze ontheffing kan compensatie bieden voor het feit dat kleine systemen minder kunnen genieten van de voordelen die grotere systemen hebben. Voor kleine collectieve warmtesystemen geldt de publieke eigendomsverplichting niet. Dat betekent dat ook volledig private bedrijven deze ontheffing kunnen krijgen.

4. Inzetten van de aanwijsbevoegdheid

De inzet van de aanwijsbevoegdheid is een ingrijpend besluit voor gemeenten. De juridische grondslag hiervoor is opgenomen in het wetsvoorstel Wgiw. Voor de onderbouwing van de inzet van de aanwijsbevoegdheid geldt een aantal voorwaarden. Zo is het alleen mogelijk voor gebieden die zijn opgenomen in een warmteprogramma en moet je als gemeente aantonen hoe je burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen hebt betrokken bij de voorbereiding van de wijziging van het omgevingsplan. De wijziging van het omgevingsplan moet daarnaast aan een aantal waarborgen uit het Bgiw voldoen:

- **Gekozen warmteoplossing.** Het uitvoeringsplan onderbouwt de gekozen warmteoplossing en beschrijft de eisen waaraan gebouwen hiervoor moeten voldoen. Bewoners moeten een aanbod krijgen voor de collectieve warmteoplossing of gebruik kunnen maken van een voor all-electric geschikt elektriciteitsnet. **Keuzevrijheid.** Woning- en gebouweigenaren houden de vrijheid om te kiezen voor een alternatief voor aardgas in plaats van voor het gekozen alternatief van gemeenten. Dit heet de opt-out.
- **Redelijke termijn.** Het uitvoeringsplan onderbouwt de redelijke termijn voor de datum waarop de levering aardgas wordt beëindigd door de netbeheerder. Deze termijn wordt opgenomen in het omgevingsplan.
- **Haalbaarheid.** De gemeente houdt rekening met de haalbaarheid van de energie-infrastructuur en de gekozen aanpak, inclusief de werkbaarheid voor bewoners en gebouweigenaren.
- **Betaalbaarheid.** Het uitvoeringsplan beschrijft de kosteneffectiviteit van de maatregelen (nationale kosten) en de betaalbaarheid voor bewoners, ondernemers en andere gebouweigenaren (eindgebruikerskosten).
- **Energie-infrastructuur.** De gemeente houdt rekening met de gevolgen voor de energie-infrastructuur. Het uitvoeringsplan beschrijft of netverzwaring en het verzwaren van aansluitingen nodig is en welke afspraken daarover met de netbeheerder zijn of worden gemaakt.

- **Vergewisplicht.** Het omgevingsplan bevat regels over hoe de gemeente zich ervan verzekert dat het alternatief voor aardgas daadwerkelijk beschikbaar is binnen de gestelde termijn. En dat gebouwen hierop, of op een gelijkwaardig alternatief, zijn aangesloten voordat de levering van aardgas gestopt wordt.



5. Overige wet- en regelgeving

⚠ Let op

Verschillende wet- en regelgeving - waaronder over de normering van (hybride) warmtepompen - is nog in ontwikkeling en kan dus nog wijzigen.

Als je een uitvoeringsplan maakt, krijg je niet alleen te maken met de hierboven genoemde conceptwet- en regelgeving voor de warmtetransitie, maar ook met andere wet- en regelgeving. We geven je hier een kort overzicht:

- **Omgevingswet**
Onderdelen uit de Omgevingswet bijvoorbeeld met betrekking tot natuurbescherming, voortkomend uit de Wet natuurbescherming, zijn relevant.
- **Milieueffectrapportage**
In verband met het in kaart brengen van mogelijke milieueffecten en het voorkomen en/of verminderen van nadelige milieueffecten.
- **Soortenbescherming**
Om kwetsbare plant- en diersoorten te beschermen zijn activiteiten die de instandhouding van die plant- en diersoorten in gevaar brengen verboden. Het is alleen mogelijk ze uit te voeren met een vergunning, ontheffing of vrijstelling.
- **Huurrecht en appartementsrecht**
In verband met de positie en rechten van verhuurders en appartementseigenaren.
- **Gaswet, Elektriciteitswet en wetsvoorstel Energiewet**
In verband met de wettelijke taken van de netbeheerder rondom aanleg en beheer van de energie-infrastructuur.
- **Normering (hybride) warmtepomp en/of efficiëntere verwarmingsinstallaties**
Dit in het kader van aanpassing van het Besluit bouwwerken leefomgeving (onder de Omgevingswet).

i Meer weten?

Ben je op zoek naar meer of verdiepende informatie?

Raadpleeg dan deze bronnen:

- **Bijlage A van deze handreiking** beschrijft het planproces en de eisen en voorwaarden (waarborgen) die daarvoor in de Omgevingswet zijn en worden opgenomen.
- **Bijlage B van deze handreiking** beschrijft in meer detail de implicaties van de overige wet- en regelgeving voor uitvoeringsplannen.
- Op rijksoverheid.nl vind je de [Kamerbrief besluit infrastructuur collectieve warmtevoorziening in publieke handen](#)
- Op rijksoverheid.nl vind je de [Kamerbrief over de voortgang Wetsvoorstel collectieve warmtevoorziening](#)
- Op tweedekamer.nl vind je de [conceptwettekst en de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wgiw](#) terug
- Op raadvanstate.nl vind je het advies van de [Afdeling Advisering Raad van State en Nader Rapport met betrekking tot het wetsvoorstel Wgiw](#). Ze gaan hier ook in op het overgangsrecht en hoe om te gaan met een transitievisie warmte die niet geldt als een programma in de zin van de Omgevingswet. Let op: het Bgiw zal de uiteindelijke regeling hiervoor bevatten. Deze kan afwijken van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

Bijlage A

Juridische borging van het planproces

Het is op dit moment niet mogelijk de overstap naar een aardgasvrije warmteoplossing juridisch af te dwingen. Er is echter wel wetgeving in de maak om dat te veranderen. De inhoud van deze aanstaande wet- en regelgeving, zoals het wetsvoorstel Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) en het concept Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw) maken de zogeheten aanwijsbevoegdheid mogelijk. De aanwijsbevoegdheid is een zwaar middel en mag niet zondermeer worden ingezet. Het uitvoeringsplan kan hier een belangrijke rol in spelen.

Inhoud van de bijlage

We beschrijven in deze bijlage het planproces dat je als gemeente volgt om de aanwijsbevoegdheid in te zetten en de juridische aspecten van een aantal onderwerpen waar je bij de inzet van de aanwijsbevoegdheid mee te maken kan krijgen:

- A.1 Planproces
- A.2 Waarborgen
- A.3 Besluitvorming en rechtsbescherming
- A.4 Eigendomsrecht
- A.5 Nadeelcompensatie
- A.6 Handhaving

A.1 Planproces

We beschrijven hier het planproces voor het inzetten van de aanwijsbevoegdheid om een gebied aardgasvrij te maken. Dit proces bestaat uit drie stappen: het warmteprogramma, het uitvoeringsplan en de wijziging van het omgevingsplan.

Warmteprogramma

Het kerninstrument van het wetsvoorstel Wgiw is de aanwijsbevoegdheid: de mogelijkheid van gemeenten om in het omgevingsplan binnen hun grondgebied gebieden aan te wijzen die overgaan op een duurzame warmtevoorziening en waar het aardgastransport door de netbeheerder dus op termijn stopt. Uit het wetsvoorstel Wgiw volgt dat als voorwaarde voor het inzetten van de aanwijsbevoegdheid voor een bepaald gebied geldt dat dit gebied is opgenomen in het door het college van burgemeester en wethouders vastgestelde warmteprogramma (in het verleden: de transitievisie warmte). De gemeente moet voordat je een uitvoeringsplan vaststelt, ervoor zorgen dat het betreffende gebied is opgenomen in het warmteprogramma.

Uitvoeringsplan als onverplicht programma

In tegenstelling tot het warmteprogramma, zal een uitvoeringsplan geen verplicht programma onder de Omgevingswet worden. Wel kunnen gemeenten ervoor kiezen om een uitvoeringsplan als een vrijwillig programma onder de Omgevingswet vorm te geven. En in dat geval specificeren welke acties van diverse partijen, zoals gebouw eigenaren en netbeheerders, nodig zijn en de bijbehorende planning. Het programma kan bovendien als basis dienen voor afspraken met de actiehouders. Een uitvoeringsplan is uitvoeringsgericht, waardoor dit plan dan ook goed aansluit bij de aard van een vrijwillig programma onder de Omgevingswet.

Het **instrument programma** onder de Omgevingswet:

- bevat een uitwerking van het gemeentelijk beleid voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving,
- bevat maatregelen om doelen voor de leefomgeving te bereiken,
- wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders.

Dit geldt voor alle gemeentelijke programma's op grond van de Omgevingswet en sluit aan bij de aard en inhoud van programma's en de rolverdeling tussen het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. De procedurele eisen zijn [terug te vinden bij het Informatiepunt Leefomgeving](#).

Hoewel een programma onder de Omgevingswet wordt vastgesteld door het college, is het van belang om de gemeenteraad te betrekken. Zelfs wanneer het college bevoegd is, kan de gemeenteraad een debat voeren over het (ontwerp)programma. Het college zal de gemeenteraad moeten betrekken bij beslissingen die een grote impact hebben op de gemeente en moet de gemeenteraad informatie toesturen die nodig is voor het uitvoeren van de democratische taak die de raad heeft. Zo kan er ook draagvlak worden gecreëerd. Gemeenteraden beschikken daarbij over de reguliere bevoegdheden op grond van de Gemeentewet. Draagvlak bij de gemeenteraad is ook relevant aangezien de gemeenteraad het bevoegd gezag is voor het omgevingsplan. Vooral vanuit de kaderstellende rol is het cruciaal om de gemeenteraad aan het begin van het proces nauw te betrekken.



Foto: Annelies v/d Nagel

Wijziging van het omgevingsplan

Het uitvoeringsplan vormt een belangrijk onderdeel van de onderbouwing van het besluit tot wijziging van het omgevingsplan. In het omgevingsplan worden regels vastgelegd, die bindend zijn voor de gemeente zelf en voor bewoners, bedrijven en andere gebouweigenaren in de gemeente. De wijziging van het omgevingsplan is daarmee het juridische sluitstuk van beleidskeuzes die in het uitvoeringsplan en het warmteprogramma zijn gemaakt. In het (concept) Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw) is een aantal waarborgen opgenomen, die samen met de inzet van de aanwijsbevoegdheid voor een wijziging van het omgevingsplan van belang zijn. In A2 Waarborgen gaan we nader op deze waarborgen in.

Goed om te weten

De onderbouwing van het besluit tot wijziging van het omgevingsplan kan ook op andere manieren worden vastgelegd dan in een uitvoeringsplan. Een uitvoeringsplan is voor veel situaties een logische vorm en we gaan er hier vanuit dat hiervoor gekozen is.

Bijhouden openbaar register ACM

Op grond van het wetsvoorstel Wgiw houdt de Autoriteit Consument & Markt (ACM) een openbaar register bij van wijken waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat daar geen gas meer gebruikt mag worden. Dit is een uitbreiding van het bestaande gasregister waarin staat waar netbeheerders de taak hebben om nieuwe gasaansluitingen te realiseren en waar niet. In de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet wordt geregeld dat gemeenten de relevante wijzigingen in het omgevingsplan melden aan de ACM. Energieleveranciers moeten het register van de ACM controleren om te voorkomen dat leveringsovereenkomsten met een vaste looptijd worden afgesloten die later eindigt dan de in het omgevingsplan genoemde einddatum. Na deze datum kunnen zij geen gas meer leveren.

A.2 Waarborgen

⚠ Let op

Wet- en regelgeving met betrekking tot waarborgen is nog in ontwikkeling en kan dus nog wijzigen.

In het (concept) Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw) is een aantal waarborgen opgenomen, die samen met de inzet van de aanwijsbevoegdheid voor een wijziging van het omgevingsplan van belang zijn.

Beschikbaarheid duurzame warmtevoorziening

In het omgevingsplan wordt bepaald welke duurzame alternatieve warmtevoorziening is gekozen voor een door de gemeente aangewezen gebied. Daarnaast wijst de gemeente een afgebakend gebied aan in het omgevingsplan waar op een bepaald moment de levering van aardgas wordt gestopt. De netbeheerder moet vervolgens de aansluiting en het transport van aardgas beëindigen. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat de duurzame warmtevoorziening tijdig beschikbaar is en gebouwen zijn aangesloten, voordat het transport van aardgas wordt stopgezet. Dit waarborgt dat woningen en gebouwen kunnen worden verwarmd.

Keuzevrijheid

Woning- en gebouweigenaren zijn niet verplicht om zich aan te sluiten op de door de gemeente gekozen warmtevoorziening die in het omgevingsplan wordt opgenomen. Zij kunnen kiezen voor een ander fossielvrij alternatief als dat aan de regels van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) voldoet. Deze keuzevrijheid moet ook worden geregeld in het omgevingsplan. In de praktijk betekent dit dat alle voorzieningen voor verwarming die voldoen aan het Bbl in aanmerking komen als alternatief. Door innovatie kunnen daar in de toekomst ook nieuwe technieken bijkomen. Een gebouw- of woningeigenaar die niet kiest voor het door de gemeente geschetste alternatief, moet aan enkele voorwaarden voldoen:

- De gebouweigenaar meldt vooraf bij de gemeente dat hij of zij een alternatief wil realiseren.
- De gebouweigenaar moet het alternatief uiterlijk zes maanden voor de einddatum van de levering van aardgas in gebruik nemen.
- De gebouweigenaar meldt de ingebruikname van het alternatief aan de gemeente.

Door deze meldingen is de gemeente ervan op de hoogte dat ook gebouweigenaren die kiezen voor een eigen oplossing niet meer afhankelijk zijn van aardgas.

Redelijke termijn

De wijziging van het omgevingsplan moet een redelijke termijn bevatten voor het moment waarop het transport van gas daadwerkelijk wordt beëindigd. De gemeente besluit wat een redelijke termijn is. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wgiw wordt een termijn van acht jaar genoemd tussen het besluit van de gemeenteraad tot wijziging van het omgevingsplan en de daadwerkelijke overstap op een duurzaam alternatief, inclusief het beëindigen van het transport van aardgas. Een termijn van acht jaar biedt netbeheerders, woningeigenaren - waaronder woningcorporaties en particuliere verhuurders - en eigenaren van maatschappelijk en commercieel vastgoed voldoende tijd om de benodigde investeringen uit te voeren.

Afwijken van de termijn

Een gemeente mag gemotiveerd van deze termijn afwijken en bijvoorbeeld voor een termijn van 7 of 10 jaar kiezen. De voorwaarde is dat het aannemelijk is dat, gezien de specifieke omstandigheden in dat gebied, een andere termijn redelijker is dan 8 jaar. In het uitvoeringsplan moet de motivering van de door de gemeente te hanteren redelijke termijn duidelijk naar voren komen.

Haalbaarheid

Bij het wijzigen van het omgevingsplan moet de gemeenteraad rekening houden met de haalbaarheid van de gekozen warmteoplossing. Het gaat daarbij om aspecten zoals de werkbaarheid voor bewoners en gebouweigenaren in het aangewezen gebied. Zo moeten woning- en gebouweigenaren begrijpen welke keuzes ze moeten maken en welke acties ze kunnen uitvoeren om zich voor te bereiden op een duurzaam alternatief voor aardgas. Naast de werkbaarheid gaat het ook om aspecten zoals de beschikbaarheid van de arbeidskrachten, materialen en installaties. Uit het uitvoeringsplan moeten blijken dat de gemeente – met het oog op de wijziging van het omgevingsplan – zorgvuldig aandacht heeft besteed aan bovengenoemde aspecten.

Nationale kosten en betaalbaarheid

Gemeenten moeten vanwege de wijziging van het omgevingsplan rekening houden met zowel de totale nationale kosten die gemoeid zijn met de gekozen warmteoplossing als de betaalbaarheid voor bewoners, ondernemers en andere gebouweigenaren: de eindgebruikerskosten. Het Klimaatakkoord schrijft voor dat gemeenten kiezen voor een warmteoplossing met de laagste nationale kosten en eindgebruikerskosten. Hierdoor kan met de beschikbare middelen zoveel mogelijk resultaat worden geboekt en de transitie als geheel betaalbaar blijven.

Betaalbaarheid

Onder 'betaalbaarheid' verstaan we de (gemiddelde) kosten en baten die het overstappen op een duurzame energievoorziening voor bewoners, instellingen en gebouweigenaren met zich meebrengt. Daarbij speelt ook de inzet van landelijk en/of lokaal beschikbare subsidies en financieringsinstrumenten een rol. De totale nationale kosten, die verband houden met de realisatie van de gekozen duurzame alternatieve warmtevoorziening, en de betaalbaarheid worden beschreven in het uitvoeringsplan. In het uitvoeringsplan moet de gemeente ook motiveren wanneer er wordt gekozen voor een andere optie dan de duurzame warmtevoorziening met de laagste nationale kosten.

Goed om te weten

Het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben een [handreiking betaalbaarheid](#) ontwikkeld. Deze biedt handvatten voor de onderbouwing van het gemeentelijke warmteprogramma of uitvoeringsplan.

Gevolgen aanleg en beheer energie-infrastructuur

De gemeente moet bij de wijziging van het omgevingsplan rekening houden met de gevolgen voor de aanleg en het beheer van de energie-infrastructuur.

Warmtenet

Kiest de gemeente in een wijk voor een warmtenet? Dan is het van belang dat de gemeente samen met het aangewezen warmtebedrijf een planning opstelt en rekening houdt met de gevolgen voor de energie-infrastructuur. Dit is nodig bij het bepalen van de redelijke termijn tussen het besluit van de gemeente en het beëindigen van het transport van gas. In de praktijk is een belangrijke rol weggelegd voor het kavelplan dat het warmtebedrijf opstelt, waarin het warmtebedrijf zijn plannen voor de aanleg en exploitatie van het warmtenet uitvoerig beschrijft. De gemeente moet dit plan, het zogeheten Uitgewerkt kavelplan, goedkeuren.

Netverzwaring

Daarnaast is het van belang dat de gemeente in overleg met de netbeheerder bepaalt of verzwaring van het elektriciteitsnet en/of van aansluitingen noodzakelijk is, gezien het alternatief voor aardgas dat de gemeente voor ogen heeft. Bij een warmtenet kan het ook nodig zijn om het elektriciteitsnet of de aansluitingen te verzwaren met het oog op de overstap op elektrisch koken. In verband hiermee, maar ook in geval van een all-electric warmteoplossing, kan het toevoegen van een onderstation of een netstation en de ruimtelijke inpassing daarvan aan de orde zijn. Ook hier moet rekening worden gehouden met wettelijke procedures en vereisten.



Aanpassingen andere regels in het omgevingsplan

Om de aanleg of verbetering van de benodigde energie-infrastructuur zo soepel mogelijk te laten verlopen, is het wenselijk dat het besluit tot wijziging van het omgevingsplan ook andere regels aanpast, zodat voor de uitvoering geen aparte wijzigingen meer nodig zijn, zoals voor de aanleg van een warmtenet of de verzwaring van het elektriciteitsnet. De koppeling met het provinciale Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEK) en lagere elektriciteitsnetten is hierbij belangrijk in verband met de tussen betrokken partijen gemaakte afspraken over de planning van de uitbreiding en/of verzwaring van het lokale elektriciteitsnet.

In het uitvoeringsplan moet de gemeente zorgvuldig aandacht besteden aan bovengenoemde aspecten.

A.3 Besluitvorming en rechtsbescherming

Participatie

Participatie is maatwerk. Daarom schrijft het omgevingsbesluit niet voor hoe de participatie moet plaatsvinden of wat het doel is. Als gemeente moet je dit wel motiveren bij de wijziging van het omgevingsplan. In het omgevingsbesluit is een regeling opgenomen die gemeenten, provincies en waterschappen verplicht een participatiebeleid op te stellen. Hierin wordt vastgelegd hoe participatie vorm krijgt en aan welke eisen deze moet voldoen. Een meer structurele inbedding loopt via het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau. Belangrijk is dat iedereen die dit wil, de kans krijgt te participeren. In het uitvoeringsplan worden het participatieproces en de uitkomsten hiervan daarom beschreven.

Goed om te weten

Op de [website van de NPLW](#) vind je meer informatie over het participatieproces, participatie-uitgangspunten en een stappenplan voor een participatieroute. Ook de [Participatiecoalitie](#), die bestaat uit organisaties die actieve bewoners vertegenwoordigen, heeft in opdracht van het Rijk een groot aantal handreikingen gemaakt ter ondersteuning van participatie.

Rechtsbescherming

De Omgevingswet regelt de voorbereidingsprocedure voor zowel de wijziging van het omgevingsplan als voor verplichte programma's, zoals het warmteprogramma en voor eventuele vrijwillige programma's. Op de vaststelling van een verplicht wettelijk geregeld programma en het omgevingsplan is 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. De gemeente legt het ontwerp zes weken ter inzage. Hierdoor heeft iedereen de mogelijkheid een zienswijze in te dienen over het ontwerpbesluit tot vaststelling of wijziging van het Warmteprogramma of omgevingsplan.

Besluitvorming en beroep

De voorbereiding van het uitvoeringsplan, als vrijwillig programma onder de Omgevingswet, en de wijziging van het omgevingsplan kunnen gecoördineerd worden uitgevoerd. Zowel het uitvoeringsplan als de wijziging van het omgevingsplan kan dan worden voorbereid volgens afdeling 3.4 Awb zonder extra doorlooptijd. Het omgevingsplan wordt vervolgens, rekening houdend met de zienswijzen, door de gemeenteraad vastgesteld en bekendgemaakt. Net zoals bij elke vaststelling of wijziging van het omgevingsplan kan hiertegen beroep worden ingesteld bij de Raad van State. De formele rechtsbescherming voor burgers is daarmee hetzelfde als bij vergelijkbare overheidsbesluiten.

A.4 Eigendomsrecht

Bij de inzet van de aanwijsbevoegdheid kan ervan uitgegaan worden dat dit een inmenging is op het eigendomsrecht. Bij de overstap naar alternatieve warmte moet de gebouweigenaar of -gebruiker namelijk vaak aanpassingen doen. Denk aan het vernieuwen van verwarmingsinstallaties. Voor utiliteitsgebouwen met bedrijfsprocessen op aardgas zijn mogelijk meer aanpassingen nodig. Hierdoor kan het ongestoord genot van het eigendom worden beperkt.

'Fair balance' en proportionaliteit

Een beperking van het recht op eigendom is alleen gerechtvaardigd als deze gebaseerd is op een wettelijk voorschrift en in het algemeen belang noodzakelijk is. In het bijzonder met het oog op sociale en economische doelstellingen. Daar is sprake van als er een redelijke balans is tussen het algemeen belang en de belangen van de eigenaar. Dit vraagt om een 'fair balance' en proportionaliteit. In het kader van de 'fair balance' moet de gemeente daarom motiveren dat de kosten voor de gebouweigenaren en -gebruikers in een redelijke verhouding staan tot het gewenste resultaat.

Of de inbreuk op het eigendomsrecht voldoet aan het vereiste van proportionaliteit, is sterk afhankelijk van de omstandigheden. De periode tussen de inzet van de aanwijsbevoegdheid voor een wijk in het omgevingsplan en het daadwerkelijk stopzetten van het transport van aardgas is van groot belang voor de proportionaliteit van de regels in het omgevingsplan. Het moet vaststaan 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. Daarom moet er voldoende tijd zitten tussen de aanwijzing en het beëindigen van de aansluiting en het transport van gas. Gebouweigenaren moeten ook daadwerkelijk van de (financiële) ondersteuning gebruik hebben kunnen maken.

In [A.1 Planproces](#) staan de in de uitvoeringsregelgeving opgenomen juridische waarborgen beschreven, die eisen stellen aan een wijziging van het omgevingsplan. Met het zorgvuldig toepassen van deze juridische waarborgen, heb je als gemeente goede argumenten in handen dat van een ongerechtvaardigde inbreuk op het eigendomsrecht geen sprake is.

Beperking van het eigendomsrecht

De concrete regels voor de wijkgerichte aanpak die leiden tot beperking van het eigendomsrecht worden opgenomen in het omgevingsplan. De gemeente maakt in dit verband gebruik van haar aanwijsbevoegdheid op grond van de Wgiw. 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.

Bescherming van het milieu

In verschillende zaken bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is vastgesteld dat bescherming van het milieu een algemeen belang is waartoe het eigendomsrecht kan worden beperkt. In vergelijkbare zin zou ook het algemeen belang van het tegengaan van klimaatverandering als legitiem doel kunnen worden beschouwd, waarmee de inperking van het eigendomsrecht kan zijn gerechtvaardigd. Het verwarmen van woningen en andere gebouwen met duurzame energiebronnen in plaats van aardgas dient het algemeen belang van het tegengaan van klimaatverandering.



A.5 Nadeelcompensatie

⚠ Let op

De relatie tussen de wet- en regelgeving over nadeelcompensatie en de warmtetransitie moet zich nog uitkristalliseren. Hoe deze onderwerpen zich tot elkaar verhouden zal in de toekomst duidelijker worden, ook aan de hand van mogelijke rechtspraak.

De wijziging van het omgevingsplan kan leiden tot schade voor bewoners en ondernemers in het gebied. Dat de verduurzaming van woningen en gebouwen niet tot schade zou leiden, omdat de waarde van de woning of het gebouw stijgt, is juridisch te kort door de bocht geredeneerd. Daarom is het belangrijk inzicht te hebben in het juridische vraagstuk nadeelcompensatie.

Maatschappelijk risico

De Omgevingswet bepaalt dat schade veroorzaakt door het omgevingsplan valt onder de regels over nadeelcompensatie uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Er is geen vanzelfsprekende plicht om schade door rechtmatig overheidshandelen te vergoeden. Alleen als de schade groter is dan wat wordt gezien als het normaal maatschappelijk risico én een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig treft, komt in aanmerking voor vergoeding. Of schade door een ontwikkeling onder het normale maatschappelijke risico valt, hangt af van de omstandigheden. Daarbij is het belangrijk of de ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd. Iets waarmee de aanvrager rekening had kunnen houden, omdat de ontwikkeling in de lijn van de verwachtingen lag. Zelfs als de exacte omvang, locatie en timing van de ontwikkeling onbekend waren.

Voorzienbare schade

Wanneer woning- of gebouweigenaren worden geconfronteerd met financiële lasten, kun je stellen dat dit binnen normaal maatschappelijk risico valt. Maar alleen als gemeenten consistent beleid hebben gevoerd voor een duurzame gebouwde omgeving in het kader van het Klimaatakkoord en daarin prioritering hebben aangebracht. Met het zorgvuldig toepassen van de waarborgen zoals beschreven in [bijlage A.2](#), in het bijzonder als het gaat om de betaalbaarheid, heb je als gemeente goede argumenten in handen dat eventuele schade - in de vorm van financiële lasten voor woning- en gebouweigenaren - voorzienbaar is en binnen het maatschappelijk risico valt. Belangrijk om daarbij op te merken: in de wijkgerichte aanpak wordt via financiële tools, zoals subsidies, leningen en fondsen, ondersteuning geboden aan woning- en gebouweigenaren voor de overstap naar duurzame warmteopties.



A.6 Handhaving

⚠ Let op

De relatie tussen de wet- en regelgeving over handhaving en de warmtetransitie moet zich nog uitkristalliseren. Hoe deze onderwerpen zich verhouden zal in de toekomst duidelijker worden, ook aan de hand van mogelijke rechtspraak.

De wijziging van het omgevingsplan heeft tot gevolg dat de netbeheerder geen gas meer mag transporteren. Voordat de netbeheerder daarmee kan stoppen, moet je als gemeente zeker weten dat het alternatief voor aardgas daadwerkelijk beschikbaar is. Als dat het geval is, zal de netbeheerder de gastoevoer op de in het omgevingsplan opgenomen datum moeten stopzetten. Daarmee is vanaf dat moment feitelijk invulling gegeven aan het verbod genoemd in het omgevingsplan. Handhavend optreden in het kader van het beëindigen van het gebruik van gas is in dat geval dus niet nodig. Daarmee is ook het opleggen van een dwangsom aan bewoners niet aan de orde. Netbeheerders zullen ervoor moeten zorgen dat gasaansluitingen op een veilige manier buiten gebruik worden genomen.

Onwillige verhuurders

Handhaving is soms wel nodig. Bijvoorbeeld als de bewoner niet degene is tot wie de regel zich richt, bij een verhuurd pand. Als huurders te maken hebben met een onwillige verhuurder die niet meedoet aan de energietransitie zijn zij aangewezen op het huurrecht. Zij kunnen in dat geval naar de Huurcommissie of burgerlijke rechter om hun situatie aan te vechten. Zij kunnen echter ook een handhavingsverzoek indienen bij de gemeente op het moment dat sprake is van een overtreding van de regels. Bijvoorbeeld als niet wordt aangesloten op een duurzaam alternatief of daarvoor geen voorbereidingen worden getroffen.

Situaties waarin gehandhaafd kan worden

Handhavend optreden is in een aantal situaties mogelijk aan de orde:

- Als een gebouweigenaar ervoor heeft gekozen niet aan te sluiten op het door de gemeente geboden alternatief of de gekozen eigen voorziening voor verwarming en warm tapwater niet heeft gerealiseerd. In dat geval moeten worden bezien of handhaving proportioneel is. En zo ja, met welk middel.
- Als het niet correct afsluiten van het gasnet tot onveilige situaties voor bewoners en omwonenden leidt.
- Als in strijd met het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) gekozen wordt voor een onveilig of niet-duurzaam alternatief. Bij de aanpassing van de voorziening voor verwarming en warm tapwater gelden immers regels voor de efficiëntie daarvan.
- Als er wordt overgestapt op een andere fossiele energiebron.

Mocht er een gevaarlijke situatie ontstaan, dan ligt het voor de hand dat het bevoegd gezag optreedt met (een last onder) bestuursdwang. Om zo de gevaarlijke of ongezonde situatie zo snel mogelijk te beëindigen.

Handhaving op de realisatie van de alternatieve warmteoplossing

In sommige situaties, bijvoorbeeld bij een onwillige verhuurder, kan het gewenst zijn dat via handhaving een alternatieve warmtevoorziening wordt gerealiseerd. Omdat handhaving pas mogelijk is nadat duidelijk is dat een overtreding gaat plaatsvinden en handhaving tijd kost, bestaat het risico dat een gebouw tijdelijk geen warmtevoorziening heeft. Daarom biedt het wetsvoorstel Wgiw het college de mogelijkheid om de datum waarop de netbeheerder het verzorgen van de aansluiting en het transport moet beëindigen uit te stellen met zes maanden. 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.

⚠ Let op

Het uitstellen van de datum waarop de netbeheerder het verzorgen van de aansluiting en het transport moet beëindigen verandert verder niets aan de datum waarop volgens het omgevingsplan het gebruik van aardgas als warmtevoorziening niet meer is toegestaan.

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. In de situaties waarin geen handhaving op de realisatie van het alternatief wordt voorzien, is uitstel van de beëindiging van het gastransport niet nodig. Het is daarom de verwachting dat deze mogelijkheid tot uitstel niet vaak gebruikt zal worden.



Bijlage B

Andere juridische onderwerpen

Bij het opstellen en uitvoeren van uitvoeringsplannen zijn ook andere juridische onderwerpen dan het planproces van belang. Dit kun je opnemen als aparte bijlage bij jouw uitvoeringplan. Deze bijlage beschrijft een aantal onderwerpen die vaak relevant zijn. Het gaat om:

- Soortenbescherming onder de Wet natuurbescherming (B.1.1)
- De milieueffectrapportage (B.1.2)
- De taken en verplichtingen van de netbeheerder (B.2)
- De positie van huurders en verhuurders (B.3.1)
- De positie van Verenigingen van Eigenaren (B.3.2)
- De normering voor de hybride warmtepomp (B.4)

B.1 Natuur en milieu

Soortenbescherming

⚠ Let op

Wet- en regelgeving met betrekking tot soortenbescherming en de naleving hiervan is nog in ontwikkeling en kan dus nog wijzigen.

Isolatie is een belangrijk onderdeel van veel uitvoeringsplannen. Het isoleren van een spouwmuur is in principe geen vergunning- of meldingsplichtige handeling. Toch kan er vanwege de mogelijke aanwezigheid van beschermde (gebouwgebonden) soorten bij isolatie wel sprake zijn van een overtreding van de natuurbeschermingsregels in de Omgevingswet. In spouwmuren en daken van de te isoleren woningen verblijven vaak vleermuizen en/of vogelsoorten. Het verstoren en doden van beschermde soorten en het vernielen van hun verblijfplaatsen is op basis van de Omgevingswet

verboden. Daarom zou in zo'n geval een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit moeten worden aangevraagd. Om dat te kunnen doen moet er een (ecologisch) onderzoek worden uitgevoerd naar beschermde soorten in relatie tot voorgenomen isolatiewerkzaamheden.

⚠ Let op

Per 1 januari 2024 gaat de Wet natuurbescherming op in de Omgevingswet. Het aanvragen van een ontheffing voor de Wet natuurbescherming wordt dan vervangen door het aanvragen van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit

Soortenmanagementplan (SMP)

Ecologisch onderzoek is relatief kostbaar en leidt tot een langdurige aanvraagprocedure. In veel provincies kunnen gemeenten het proces voor gebouw-eigenaren versimpelen met een gebiedsgerichte natuur-inclusieve aanpak in de vorm van een soortenmanagementplan (SMP). In een SMP wordt op basis van onderzoek voor een groter gebied bekeken waar welke soorten voorkomen, hoe groot populaties zijn en waar nest- en verblijfplaatsen zich bevinden. Op basis daarvan wordt een maatregelenpakket geformuleerd om bij de uitvoering van werkzaamheden – onder de voorwaarden van een SMP en de bijbehorende gebiedsdekkende omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit – het doden dan wel verstoren van beschermde soorten als de huismus, gierzwaluw en gebouw-bewonende vleermuizen te voorkomen.

⚠ Let op

Voor de voor 1 januari 2024 al verleende of aangevraagde ontheffingen of vrijstellingen Wet natuurbescherming geldt specifiek overgangsrecht. Meer informatie vind je op de [website van het Informatiepunt Leefomgeving](#).

Maatregelen vanuit een soortenmanagementplan

De maatregelen die bij het SMP en de omgevingsvergunning horen bestaan bijvoorbeeld uit het vermijden van schade, de werkzaamheden uitvoeren buiten het broedseizoen, het vervangen van nest- en verblijfplaatsen en het verbeteren van foerageergebieden. Deze maatregelen moeten ervoor zorgen dat er geen dieren gewond raken of doodgaan, dat populaties kunnen herstellen of groeien en dat hun staat van instandhouding in een gemeente duurzaam gunstig blijft en waar mogelijk wordt versterkt. Een SMP heeft een ontwikkeltijd van ten minste een tot twee jaar en vraagt dus om voldoende voorbereidingstijd in de planning.

Milieueffectrapportage



Let op

Wet- en regelgeving met betrekking tot de milieueffectrapportage en toepassing hiervan is nog in ontwikkeling en kan dus nog wijzigen.

Uitvoeringsplannen en de activiteiten die onderdeel uitmaken van de uitvoering kunnen (plan-)mer-plichtig zijn. Deze sectie beschrijft de kaders hiervoor.

Plan-milieueffectrapportage (plan-mer)

Op grond van afdeling 16.4 van de Omgevingswet geldt onder meer voor een programma en Omgevingsplan een plan-mer-plicht in de volgende gevallen:

- Het moet gaan om een wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven programma of plan. Daarvan is sprake als vaststelling van een plan of programma is geregeld in 'wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen' en
- het plan of programma is 'kaderstellend' voor te nemen besluiten voor mer-(beoordelings)plichtige projecten of voor het plan of programma moet een 'passende beoordeling' in het kader van de Wet natuurbescherming worden gemaakt.

Het warmteprogramma is de eerste stap in het planproces voor de wijkgerichte aanpak en is een verplicht programma onder de Omgevingswet (zie [bijlage A.1](#)). Het uitvoeringsplan als volgende stap in het planproces is geen verplicht programma onder de Omgevingswet, maar kan wel vormgegeven als (vrijwillig) programma onder de Omgevingswet. Of een plan-mer-plicht geldt voor de afzonderlijke stappen in het planproces is- vooral gelet op het hiervoor genoemde vereiste van kaderstellend en passende beoordeling- afhankelijk van de inhoud van het warmteprogramma, uitvoeringsplan en wijziging van het omgevingsplan.

Kaderstellend

Een 'kader' moet voldoende gedetailleerd zijn en de toon zetten voor een later (in verband met de uitvoering na wijziging van het omgevingsplan) mer-(beoordelings) plichtig besluit. De mer-(beoordelings)plichtige projecten zijn opgenomen in Bijlage V van het Omgevingsbesluit [onder de Omgevingswet](#). Van kaderstelling is dus sprake als er in een plan richting wordt gegeven of als een keuze wordt gemaakt over dergelijke projecten. Een door de gemeente bij besluit vastgesteld warmteprogramma kan kaderstellend zijn in bijvoorbeeld de volgende situaties:

- voor de aanleg van een buisleiding voor het transport van warm water of stoom (categorie J9 van Bijlage V),
- voor een geothermische boring (categorie B4 van Bijlage V)
- of voor het kunstmatig onttrekken of aanvullen van grondwater (categorie K1 van Bijlage V).

Dit geldt ook voor het uitvoeringsplan en wijziging van het omgevingsplan als vervolgbesluitvorming in het kader van het planproces voor de wijkgerichte aanpak.

Plan-m.e.r.-beoordeling

In een aantal gevallen is het mogelijk om in plaats van direct een plan-m.e.r. eerst een plan-m.e.r.-beoordeling te doen. Of dit kan moet beoordeeld worden aan de hand van een aantal criteria. Hieruit blijkt of het warmteprogramma en het uitvoeringsplan in samenhang met de wijziging van het omgevingsplan aanzienlijke milieueffecten heeft. Als dat niet het geval is, kan een plan-m.e.r. voor deze afzonderlijke besluiten achterwege blijven. Een plan-m.e.r.-beoordeling is mogelijk als:

- het om een kleine wijziging van een plan of programma gaat of
- het plan betrekking heeft op een klein gebied op lokaal niveau of
- het plan het kader vormt voor projecten die niet in bijlage V bij het omgevingsbesluit zijn opgenomen maar die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

Opstellen plan-mer voor warmteprogramma

Onder voorbehoud van het feit dat de praktijk zich op dit punt nog moet ontwikkelen, is aannemelijk dat in veel gevallen – op basis van toetsing aan de gestelde criteria – voor het besluit om een warmteprogramma vast te stellen een plan-MER moet worden opgesteld. Vervolgens ligt het voor de hand dat – in aansluiting op de besluitvorming met betrekking tot het warmteprogramma – de daaropvolgende besluitvorming binnen een gemeente met betrekking tot het uitvoeringsplan in samenhang met de wijziging van het omgevingsplan eveneens voldoet aan de gestelde criteria en daarvoor een plan-mer aan de orde is.

Goed om te weten

Het uitvoeringsplan en de wijziging van het omgevingsplan kunnen - ten opzichte van het warmteprogramma - ook afzonderlijk (plan) m.e.r.-plichtig zijn. In deze situatie kunnen beide milieueffectrapportages gecombineerd worden, maar dan zal goed opgelet moet worden dat de gecombineerde milieueffectrapportages wat betreft inhoud en detailniveau zorgvuldig op elkaar moeten worden afgestemd. Dit bevordert een doeltreffend besluitvormingsproces.

Project-milieueffectrapportage (mer)

Of een besluit over een project mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig is, kan worden afgeleid uit [bijlage V bij het omgevingsbesluit](#) en de artikelen 11.6 en 11.8 van het omgevingsbesluit. In kolom 1 van bijlage V staat de omschrijving van het project van de initiatiefnemer. In kolom 4 staan de besluiten genoemd waarvoor dan de mer-verplichtingen gelden. Het gaat dan om besluiten waarmee de toestemming voor het project wordt verleend, bijvoorbeeld de aanleg van een buisleiding voor het transport van warm water of stoom (categorie J9 van Bijlage V). Dit zijn meestal instrumenten uit de Omgevingswet. Denk aan een omgevingsvergunning, projectbesluit of in sommige gevallen een omgevingsplan.

In het kader van het planproces voor de wijkgerichte aanpak zal het aanvragen of verlenen van een toestemming voor een project - bijvoorbeeld een omgevingsvergunning, voor de aanleg van een collectief warmtenet - pas in de uitvoeringsfase na vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan door de gemeenteraad aan de orde zijn.

Let op

Het onderwerp milieueffectrapportage, zoals hiervoor beschreven, biedt een handreiking op hoofdlijnen voor gemeenten. Gemeenten moeten er rekening mee houden dat dit onderwerp zich in relatie tot de warmtetransitie nog moet uitkristalliseren, ook aan de hand van mogelijke rechtspraak. Ook is in dit verband een belangrijke rol weggelegd voor de Commissie m.e.r. Ga voor meer informatie naar:

- [Factsheet Transitievisie warmte op commissiemer.nl](#)
- [Factsheet Programma en mer op commissiemer.nl](#)

B.2 De taken en verplichtingen van de netbeheerder

Wanneer een gebied aardgasvrij wordt, heeft dat gevolgen voor het aardgasnet en elektriciteitsnet. Het aardgasnet verdwijnt of moet aangepast worden voor bijvoorbeeld groen gas. Het elektriciteitsnet moet vaak verzwaaard worden. Dit raakt aan de taken van de netbeheerder. We beschrijven hier welke wetten van belang zijn met betrekking tot het aardgasnet, elektriciteitsnet en de rol van de netbeheerder.

Gaswet

Een netbeheerder heeft op grond van de Gaswet een aansluitaak en een transporttaak. De aansluitaak bevat volgens de huidige Gaswet een aantal onderdelen:

- het op verzoek realiseren van nieuwe aansluitingen
- in gebruik geven van aansluitingen
- en wijzigen of verwijderen van aansluitingen

De transporttaak houdt in dat de netbeheerder iedereen op verzoek een aanbod doet om transport van gas te verrichten, dit transport te faciliteren en het netwerk te beheren zodat transport kan plaatsvinden.

Vervallen aansluitaak en transporttaak

Als een gemeente in een omgevingsplan besluit dat in een bepaald gebied vanaf een bepaald moment geen gas meer gebruikt mag worden, dan komen in dat gebied de aansluitaak en de transporttaak van de netbeheerder te vervallen. Dit betekent dat de netbeheerder in het in het omgevingsplan aangewezen gebied geen nieuwe gasaansluitingen meer realiseert wanneer dit wordt verzocht, het in gebruik geven van bestaande aansluitingen wordt beëindigd en geen transport van gas van of naar aansluitingen wordt verricht.

Wettelijke taken netbeheerder

Netbeheerders hebben op basis van artikel 10, eerste lid, van de Gaswet de taak om hun gasnet in werking te hebben, te onderhouden en te ontwikkelen op een wijze die de veiligheid, doelmatigheid en betrouwbaarheid waarborgt en het milieu ontziet. Deze beheertaak van de netbeheerders moet breed worden opgevat en omvat alle werkzaamheden die een netbeheerder in redelijkheid moet doen in het kader van het beheer, het onderhoud en de ontwikkeling van het net. Hieronder valt ook het verwijderen van permanent buiten gebruik gestelde leidingen en andere onderdelen van het gasnet en het verwijderen van permanent buiten gebruik gestelde gasaansluitingen

Om dit te verduidelijken wordt de terminologie 'in werking te hebben' in artikel 10, eerste lid, van de Gaswet door het wetsvoorstel Wgiw vervangen door de terminologie 'te beheren'. De doelmatige kosten die verband houden met het beheren van het gasnet - waaronder de verwijderingskosten in verband met de energietransitie in de gebouwde omgeving - worden verrekend in de tarieven. Het is belangrijk dat gasaansluitingen die niet direct worden verwijderd op een veilige manier worden beheerd. Het is aan de netbeheerders om, in overleg met de toezichthouders, te bepalen wat de veilige manieren zijn om gasaansluitingen te beëindigen in het kader van de wijkgerichte aanpak.

Buiten gebruik gestelde gasnetten

Netbeheerders hebben de keuze om buiten gebruik gestelde gasnetten te laten liggen met het oog op toekomstig hergebruik of om ze te verwijderen. De netbeheerder kan - op basis van bijvoorbeeld economische of praktische gronden - het beste inschatten of het verstandig is de leidingen te laten liggen en te blijven beheren, met het oog op toekomstig hergebruik voor bijvoorbeeld waterstof. Bij hergebruik moeten de leidingen altijd eerst grondig gecontroleerd worden op eventuele lekken om de veiligheid te waarborgen.

Netbeheerders moeten bij het verwijderen van leidingen rekening houden met eventuele neveneffecten van de verwijdering. Hiermee wordt bedoeld dat de netbeheerder geen leidingen in een aangewezen gebied verwijdert die nog nodig zijn voor het transporteren van gas naar een ander gebied dat nog wel gas gebruikt.

Elektriciteitswet

In veel gevallen is verzwaring van het elektriciteitsnet nodig om de gekozen warmteoplossing uit het uitvoeringsplan te realiseren. In verband hiermee kan ook het toevoegen van onderstations of netstations en de ruimtelijke inpassing daarvan aan de orde zijn. Het uitvoeringsplan moet in verband met de onderbouwing van de wijziging van het omgevingsplan duidelijkheid bieden over dergelijke aanpassingen aan de energie-infrastructuur.

Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEK)

De koppeling met het provinciale Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEK) en met lagere elektriciteitsnetten is hierbij belangrijk. Net als de investeringsplannen van de regionale netbeheerders. Op grond van artikel 21, eerste lid, van de Elektriciteitswet moeten netbeheerders iedere 2 jaar een investeringsplan publiceren. In dit plan beschrijft de netbeheerder de uitbreidings- en vervangingsinvesteringen voor de elektriciteitsnetten voor de komende 10 jaar. De regionale netbeheerders nemen de projecten uit de pMIEK's met prioriteit op in hun investeringsplannen.

Aansluit- en transporttaak

Ook op basis van de Elektriciteitswet beschikt de netbeheerder over een aansluit- en transporttaak. De netbeheerder is op grond van artikel 23 lid 1 Elektriciteitswet verplicht degene die daarom verzoekt te voorzien van een aansluiting op het door hem beheerde net. In artikel 23 lid 3 Elektriciteitswet is bepaald dat deze aansluiting dient te worden gerealiseerd binnen een redelijke termijn. Deze redelijke termijn wordt volgens de bepaling geacht te zijn verstreken wanneer de gevraagde aansluiting (tot 10 MVA) niet binnen 18 weken is gerealiseerd.

Transportplicht

In het verlengde van de aansluitplicht ligt de transportplicht op grond van artikel 24 Elektriciteitswet. De transportplicht bepaalt dat de netbeheerder het transport van elektriciteit van en naar het aansluitpunt moet verzorgen. In artikel 24 lid 2 Elektriciteitswet is een uitzondering ten opzichte van de transportplicht opgenomen. Indien de netbeheerder redelijkerwijs onvoldoende capaciteit op zijn net heeft, geldt de plicht om elektriciteit te transporteren niet. Het is aan de netbeheerder om dat te bewijzen. Verder geldt ten aanzien van de uitzondering op de transportplicht op grond van artikel 24 lid 3 Elektriciteitswet dat de netbeheerder zich onthoudt van iedere vorm van discriminatie.



Energiewet

Het wetsvoorstel voor een nieuwe Energiewet is op 9 juni 2023 ingediend bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel voegt de huidige Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet samen en bevat de uitwerking van afspraken uit het gesloten Klimaatakkoord. Bijvoorbeeld het aanpakken van verschillende knelpunten rondom de energie-infrastructuur, maar ook de herziening van het systeem voor het gebruik van energiedata. Met het wetsvoorstel wordt eveneens een groot deel van het zogenoemde Europese 'Clean Energy Package' (CEP) geïmplementeerd, met name Richtlijn 2019/944, ook wel bekend als de Elektriciteitsrichtlijn.

Aanscherping aansluit- en transporttaak

Het grootste deel van het wetsvoorstel, voornamelijk hoofdstuk 3, gaat over de 'systemen' voor elektriciteit en gas en de transmissie- en distributiesysteembeheerders oftewel de landelijke en regionale netbeheerders. Een belangrijk actueel thema hierbij is netcongestie. Ook in verband hiermee worden in het wetsvoorstel de aansluit- en transporttaak van de netbeheerders aangescherpt. Het recht op een elektriciteitsaansluiting blijft ongemoeid.

Relatie met Wgiw

Het wetsvoorstel Energiewet raakt inhoudelijk het wetsvoorstel Wgiw als het gaat om de inzet van de aanwijsbevoegdheid. De Wgiw biedt een nieuw wettelijk kader om wijken te laten overstappen op een duurzaam alternatief voor aardgas. Hiervoor wordt de Omgevingswet gewijzigd, maar moet ook de huidige Gaswet worden aangepast. Vooral als het gaat om de aansluit- en transporttaak van de netbeheerder voor gas. Om deze reden zijn in het wetsvoorstel Wgiw bepalingen opgenomen voor de samenloop met de Gaswet of de nieuwe Energiewet.

B.3 De positie van huurders, verhuurders en appartementseigenaren

De aanwijsbevoegdheid richt zich op gebouweigenaren. Wanneer een gebouw verhuurd wordt of er sprake is van een Vereniging van Eigenaars (VvE) is er een aantal aandachtspunten vanuit het huurrecht en het appartementsrecht.

Huurrecht

De eigenaar van een woning of gebouw mag dit naar eigen wens verbouwen. Wordt een woning of gebouw verhuurd? Dan moet de eigenaar rekening houden met de belangen van de huurder. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de verhuurder verplicht is de huurder het ongestoorde genot te geven van het gehuurde. Dit betekent onder andere dat de verhuurder niet zomaar mag overgaan tot werkzaamheden aan het gehuurde.

Meewerken wijkgerichte aanpak

Of de huurder moet meewerken aan werkzaamheden in het kader van de wijkgerichte aanpak moet 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 een redelijk renovatievoorstel van de verhuurder. Het zal afhangen van de omstandigheden of de werkzaamheden in het kader van de wijkgerichte aanpak moeten worden aangemerkt als dringende werkzaamheden, renovatie of een combinatie van beide.

Dringende werkzaamheden

De huurder moet medewerking verlenen aan zogeheten dringende werkzaamheden. Denk aan reparaties als werkzaamheden tot herstel van schade of ter voorkoming van schade die niet zonder nadeel kunnen worden uitgesteld. Dat nadeel kan bestaan uit extra kosten, maar ook uit een misgelopen voordeel zoals een subsidie of fiscaal voordeel. Bij de wijkgerichte aanpak kan er sprake zijn van dringende werkzaamheden als de verhuurder op een bepaald moment moet voldoen aan de eisen die zijn gesteld in het omgevingsplan. Op een verhuurder die niet meewerkt aan de werkzaamheden die nodig zijn voor de energietransitie kan namelijk bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. Ook als het moment waarop het transport van aardgas wordt gestopt nog niet is aangebroken, kan er sprake zijn van dringende werkzaamheden. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als het uitstellen van de woningaanpassing leidt tot het missen van een groot renovatiemoment en daarmee tot grote financiële schade voor de verhuurder.



Renovatie

Als er geen sprake is van dringende werkzaamheden, vormen de aanpassingen aan de woning een renovatie. Hier gaat het om een gedeeltelijke vernieuwing van de woning door verandering of toevoeging. Die vernieuwing wordt geacht te leiden tot een verbetering van de woning en een toename van het huurgenot. In dat geval zal de verhuurder de kosten van de renovatie kunnen doorberekenen in de huur.

De huurder moet de verhuurder in de gelegenheid stellen om een renovatie uit te voeren als de verhuurder hem daartoe een redelijk voorstel heeft gedaan. Als de huurder niet instemt met het renovatievoorstel kan worden bekeken of het voorstel kan worden aangepast of uitgebreid. Het voorstel hoeft immers niet beperkt te worden tot datgene dat nodig is voor het verduurzamen van de woning. Ook kan de verhuurder naar de civiele rechter stappen voor een oordeel over de redelijkheid van het voorstel. Bij de beoordeling of het voorstel redelijk is, kijkt deze naar de belangen van de verhuurder, de huurder en eventuele onderhuurders. De volgende factoren kunnen daarbij een rol spelen:

- de aard, duur en ingrijpendheid van de werkzaamheden
- het beoogde resultaat
- de financiële consequenties voor beide partijen. Denk aan subsidies voor de verhuurder, de verhoging van de huurprijs en mogelijk verlies van huurtoeslag voor de huurder
- de overlast en schade voor de huurder en de maatregelen die worden voorgesteld om aan die nadelen tegemoet te komen een rol spelen.

In het algemeen zal de rechter ook enige waarde hechten aan het belang van de verhuurder om woningen te verduurzamen. Bij renovaties van woningcomplexen - ten minste tien woningen die een bouwkundige eenheid vormen - geldt dat een voorstel geacht wordt redelijk te zijn als 70% van de huurders daarmee heeft ingestemd.

Goed om te weten

Relevante wet- en regelgeving met betrekking tot woningaanpassingen die nodig zijn als gevolg van de warmtetransitie en wat dat betekent voor verhuurders en huurders zijn terug te vinden in de volgende artikelen van het Burgerlijk Wetboek:

- [Artikel 203 Burgerlijk Wetboek Boek 7](#)
- [Artikel 204 Burgerlijk Wetboek Boek 7](#)
- [Artikel 220 Burgerlijk Wetboek Boek 7](#)

Appartementsrecht

De regelgeving over VvE's – het appartementsrecht – is relevant voor de uitvoering van de wijkgerichte aanpak aangezien de appartementseigenaars gezamenlijk besluiten over mogelijke aanpassingen aan de gemeenschappelijke delen van het gebouw, zoals de gevel en het dak. Om over te stappen op een duurzaam alternatief voor aardgas zijn vrijwel altijd werkzaamheden nodig in of aan de gemeenschappelijke delen van het gebouw. Wanneer een individuele appartementseigenaar individueel bijvoorbeeld zonnepanelen wil installeren of op het warmtenet aangesloten wenst te worden, zijn er voor de individuele aansluiting leidingen en installaties nodig die door de gemeenschappelijke delen van het gebouw gaan of hierop liggen, zoals de gevel of het dak. Ook de overstap van een individuele cv-ketel op een individuele warmtepomp kan aanpassingen vergen aan de collectieve rookgasafvoer. In deze gevallen kunnen individuele appartementseigenaren niet zelfstandig beslissen over de warmteoplossing. Een VvE-besluit is vereist.

VvE-besluit

De regels voor het nemen van een VvE-besluit staan vermeld in de splitsingsakte van de VvE. Hierin is opgenomen of voor een besluit van de vergadering van eigenaars een aanwezigheidsvereiste (quorum) geldt en of een besluit met gewone of verhoogde - bijvoorbeeld 2/3e of 3/4e - meerderheid van stemmen of zelfs met unanimititeit moet worden genomen. In de splitsingsakte staat ook beschreven welke gedeelten van het gebouw privé-gedeelten zijn en welke gedeelten en zaken gemeenschappelijk zijn. Om een besluit over de overstap naar een duurzaam alternatief voor aardgas te nemen, moet het onderwerp eerst op de agenda van de vergadering van eigenaars worden gezet. Dit kan door het VvE-bestuur of een individuele appartementseigenaar worden gedaan.

Zijn voor het duurzame alternatief nieuwe installaties of leidingen nodig? Dan kan dat een verandering betekenen in de verdeling van de gemeenschappelijke en privé-delen van het gebouw. Mogelijk is ook een wijziging van de splitsingsakte nodig. Bijvoorbeeld als voor het duurzame alternatief de verdeling van de kosten zoals opgenomen in de splitsingsakte worden veranderd. Stemt het bestuur hiermee in? Dan is voor de wijziging van de splitsingsakte vervolgens unanimititeit of een meerderheid van 80% in de vergadering van eigenaars vereist. Daarnaast is ook de toestemming van alle beperkt gerechtigden nodig.

Vervangende rechterlijke machtiging

In alle gevallen waarin een appartementseigenaar toestemming of medewerking nodig heeft van de VvE en deze niet krijgt, kan de appartementseigenaar - eventueel samen met andere appartementseigenaren - een vervangende rechterlijke machtiging krijgen van de civiele rechter. Deze verleent de machtiging als de VvE zonder redelijke grond de toestemming heeft geweigerd.

Goed om te weten

Relevante wet- en regelgeving met betrekking VvE's zijn terug te vinden in de volgende artikelen van het Burgerlijk Wetboek:

- [Artikel 139 Burgerlijk Wetboek Boek 5](#)
- [Artikel 121 Burgerlijk Wetboek Boek 5](#)

Normering (hybride) warmtepomp en efficiëntere verwarmingsinstallaties

Het kabinet heeft [in 2022 normering aangekondigd](#) gericht op het stimuleren van het verduurzamen van de verwarmingsinstallaties door eisen aan de efficiëntie te stellen. Deze normering wordt uitgewerkt door een aanscherping van de bestaande eis in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) aan de efficiëntie van het systeem voor ruimteverwarming. De normering houdt in dat gebouweigenaren bij vervanging van de cv-ketel over moeten stappen op een substantieel efficiënter alternatief (minimaal een hybride warmtepomp). De inwerkingtreding van de hiervoor bedoelde normering is voorzien voor 1 januari 2026.

Het uitgangspunt van de normering is dat iedereen zijn woning comfortabel en kostenefficiënt moet kunnen verwarmen. En zijn enkele uitzonderingen opgenomen. In onderstaande gevallen vallen gebouwen of woningen niet onder de normering:

- Gebouwen die binnen tien jaar op een duurzame oplossing - zoals een warmtenet - worden aangesloten via de wijkaanpak. Hiermee wordt voorkomen dat huis- en gebouweigenaren twee keer moeten investeren in korte tijd. Deze uitzondering gaat in ieder geval gelden voor gebieden waar de gemeente de aanwijsbevoegdheid heeft ingezet.
- Als investeringen aan een woning zich niet binnen 7 jaar terugverdienen. Hierbij moet er wel rekening worden gehouden met de huidige ISDE-subsidie.
- Monumenten en appartementen.

Begrippen

Aanwijsbevoegdheid

De aanwijsbevoegdheid is de mogelijkheid die gemeenten krijgen via de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) om in het omgevingsplan gebieden aan te wijzen die overgaan op een duurzame warmtevoorziening en waar het aardgastransport door de netbeheerder dus stopt.

Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw)

Het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw) is een uitwerking van het Wetsvoorstel gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw).

Het gaat invulling geven aan de aanwijsbevoegdheid die een gemeente kan nemen om de warmtetransitie uit te voeren en uiteindelijk de gaskraan dicht te draaien. In dit verband is in het Bgiw ook een aantal waarborgen opgenomen waaraan een gemeente moet voldoen.

(Eind)gebruikerskosten

De (eind)gebruikerskosten zijn het saldo van de de kosten en baten (met name energiebesparing) die bewoners, ondernemers en andere gebouwegenaren moeten opbrengen voor het overstappen op een alternatieve warmtetechniek inclusief de daarvoor benodigde isolatie van de woning.

Handelingsperspectief

Handelingsperspectief geeft aan welke mogelijkheden er zijn om in een bepaalde situatie te handelen. Het kan betrekking hebben op hoe mensen zich kunnen voorbereiden op aardgasvrije oplossingen.

Instrumenten Omgevingswet

De Omgevingswet bevat instrumenten voor het gebruiken en beschermen van de leefomgeving. Met deze instrumenten kan de overheid beleid schrijven en uitvoeren. Daarnaast kunnen overheden met deze instrumenten regels stellen aan activiteiten en de uitvoering van projecten. Er zijn zes kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels (het gemeentelijk omgevingsplan, de provinciale omgevingsverordening en waterschapsverordening), algemene rijksregels, omgevingsvergunning en het projectbesluit. Daarnaast bevat de Omgevingswet ook instrumenten voor specifieke doelen, zoals de warmtetransitie.

Klimaatakkoord

In het Klimaatakkoord hebben overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties samen afspraken gemaakt over welke maatregelen ze tot 2030 gaan nemen om de CO₂-uitstoot te reduceren in de sectoren gebouwde omgeving, elektriciteit, industrie, mobiliteit en landbouw/landgebruik. Ook is de ambitie opgenomen om in 2050 de uitstoot vrijwel volledig terug te dringen (geen uitstoot). In het akkoord is ook de ambitie opgenomen om t/m 2030 1,5 miljoen woningequivalenten te verduurzamen. Gemeenten hebben hierin een regierol.

Meekoppelkansen

Mogelijkheden om de warmtetransitie in de gebouwde omgeving te koppelen aan ander beleid en uitvoering bij de gemeente. Bijvoorbeeld een wijkgerichte aanpak afgestemd op inzet in het sociaal domein of het bundelen van de aanleg van een warmtenet met vervangingswerkzaamheden aan het riool.

Milieueffectrapportage (m.e.r.)

De milieueffectrapportage (m.e.r.) brengt de milieueffecten van een plan of project in beeld. De verwachte gevolgen worden vervolgens beschreven in een milieueffectrapport. Zo kan de overheid de milieueffecten meenemen bij haar besluit over een plan of project.

Nationale kosten

De nationale kosten zijn de som van de totale kosten en baten in Nederland voor alle actoren gezamenlijk die nodig zijn om over te stappen op een alternatief voor aardgas. Hierbij zijn belastingen, heffingen en subsidies niet meegerekend omdat die kosten voor de ene actor maar baten voor de andere actor betreffen en daarmee wegvallen in deze rekenmethodiek. De nationale kosten worden uitgedrukt in euro per ton CO₂. In het Klimaatakkoord worden nationale kosten “maatschappelijke kosten” genoemd.

Netcapaciteit

De netcapaciteit is de hoeveelheid elektriciteit die door een elektriciteitsnet getransporteerd kan worden.

Omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat de lokale regels die de gemeente heeft opgesteld voor de fysieke leefomgeving. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft elke gemeente één omgevingsplan voor haar grondgebied.

Omgevingsvisie

In de omgevingsvisie legt de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. De gemeente stelt één omgevingsvisie voor haar hele grondgebied vast. Daarnaast kan de gemeente samen met een andere gemeenten of met de provincie een gezamenlijke of regionale omgevingsvisie opstellen.

Omgevingswet

De Omgevingswet is de wet die alle regels bevat voor de leefomgeving. Deze nieuwe wet bundelt en vereenvoudigt bestaande regels en wetten die betrekking hebben op de leefomgeving. De Omgevingswet treedt op 1 januari 2024 in werking.

Participatie

Onder de Omgevingswet wordt met participatie het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit bedoeld. Met belanghebbenden worden burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bedoeld.

Planproces

Het proces waarbij het warmteprogramma, het uitvoeringsplan en het omgevingsplan noodzakelijke stappen zijn om een duurzame warmtevoorziening in de gebouwde omgeving te realiseren ter vervanging van aardgas. Hoe het planproces voor de warmtetransitie moet worden doorlopen is onder andere beschreven in de toelichting op de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie en de Wet collectieve warmte.

Pre-soortenmanagementplan

Omdat het opstellen van een soortenmanagementplan tot twee jaar kan duren kan er tijdens de onderzoeksperiode gebruikgemaakt worden van een pre-soortenmanagementplan (pre-SMP). De provincie kan op basis van dit pre-SMP een tijdelijke gebiedsgerichte ontheffing verlenen.

Soortenbescherming

Soortenbescherming is bedoeld om de meest kwetsbare plant- en diersoorten in Nederland te beschermen. Het is verboden om deze planten en dieren te doden, vangen, verstoren of verwijderen. In de Wet natuurbescherming (Wnb) staan de soorten waar deze verboden voor gelden. De Wnb gaat per 1 januari 2024 over in de Omgevingswet.

Soortenmanagementplan

In een soortenmanagementplan staan maatregelen, gedragsregels en afspraken om ruimtelijke ontwikkeling, beheer en bescherming van beschermde dier- en plantensoorten mogelijk te maken. Met een soortmanagementplan kan een generieke ontheffing worden verkregen voor de Wet natuurbescherming (Wnb). De Wnb gaat per 1 januari 2024 over in de Omgevingswet.

Standaard voor isolatie

De standaard voor woningisolatie geeft aan wanneer een woning goed genoeg is geïsoleerd om aardgasvrij te worden. De standaard komt voort uit het Klimaatakkoord en is opgesteld door een speciale commissie.

Transitievisie warmte

In de transitievisie warmte legt de gemeenteraad een realistisch tijdsfad vast waarop wijken van het aardgas gaan. Voor de wijken waarvan de transitie op korte termijn gepland is, worden ook de potentiële alternatieve energie infrastructuur opgenomen. Met de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) wordt de transitievisie warmte vervangen door het warmteprogramma. Hiervoor gelden nieuwe regels en overgangsrecht.

Uitvoeringsplan

In een uitvoeringsplan beschrijf je als gemeente hoe een dorp, buurt of wijk aardgasvrij wordt. Het is een verdere uitwerking van de bestaande transitievisie warmte of nieuw vast te stellen warmteprogramma voor het betreffende gebied.

Waarborgen

De strikte voorwaarden waaronder de aanwijsbevoegdheid ingezet mag worden. De waarborgen zijn nader uitgewerkt in het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw).

Warmteoplossingen

Een warmteoplossing is een alternatieve warmtebron voor aardgas.

Warmteprogramma

Een verplicht programma (als bedoeld in de Omgevingswet) waarin een realistisch tijdsfad is opgenomen wanneer wijken van het aardgas afdaan. Voor wijken waar de transitie op korte termijn is gepland, wordt de voorkeur welk warmtealternatief opgenomen. Het programma, dat de eerste schakel in het planproces vormt, wordt vastgesteld door het college. De precieze omschrijving van het programma, de eisen waaraan dit moet voldoen en hoe dit de bestaande transitievisies warmte vervangt is juridisch vastgelegd in de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) en het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw).

Wet collectieve warmte (Wcw)

De Wet Collectieve Warmte (Wcw) gaat de huidige Warmtewet vervangen. Het doel van de nieuwe wet is om de ontwikkeling van nieuwe (collectieve) warmtenetten te vergemakkelijken en zo de energietransitie te bevorderen. Om invulling te geven aan de regierol van gemeenten bevat de Wcw onder meer: 1) regelgeving voor het vaststellen van warmtekavels, 2) het aanwijzen van warmtebedrijven voor een warmtekavel en 3) hoe het publieke eigendom van warmtenetten geregeld moet worden. De wet reguleert ook de taken van bestaande en nieuw aangewezen warmtebedrijven, bijvoorbeeld op het gebied van leveringszekerheid, de duurzaamheid van warmtenetten en de tariefregulering.

Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw)

Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) geeft gemeenten de mogelijkheid om lokale regels te maken om zo de overgang van aardgas naar duurzame vormen van energie uit te voeren. Het belangrijkste onderdeel van de Wgiw is de mogelijkheid die het geeft voor het inzetten van de zogeheten aanwijsbevoegdheid: de bevoegdheid om in het omgevingsplan binnen het grondgebied van een gemeente gebieden aan te wijzen die overgaan op een duurzame warmtevoorziening en waar het aardgastransport door de netbeheerder dus op termijn stopt.

Woningequivalent

Woningequivalent of WEQ is inschatting van de hoeveelheid warmte die nodig is om een gemiddelde Nederlandse woning van ruimteverwarming en warm tapwater te voorzien.

Colofon

Dit document is opgesteld door een projectteam van het NPLW, ondersteund door adviesbureaus MSG Sustainable Strategies en Woodwater Legal. De inhoud is in nauw overleg ontwikkeld met diverse stakeholders en partners, die vertegenwoordigd waren in een werkgroep en twee klankbordgroepen:

1. **De werkgroep:** een samenwerking van het ministerie van EZK, ministerie van BZK, IPO, VNG, Unie van Waterschappen, Aedes, Netbeheer Nederland, gemeente Utrecht, gemeente Tytsjerksteradiel en het NPLW. Het doel van de werkgroep was om het project aan te sturen, inhoudelijk te toetsen en te controleren en om besluiten te nemen over onderwerpen waar verschillend over werd gedacht. De leden van de werkgroep hebben inhoudelijk afgestemd met hun achterban.
2. **De klankbordgroep gebruikers:** een groep van twaalf gemeenteambtenaren en twee provinciale ambtenaren die actief zijn in de regionale en lokale warmtetransitie. De leden gaven advies over de inhoud, de praktische toepasbaarheid en de aansluiting bij de eigen interne werkwijze. Aan deze klankbordgroep namen medewerkers deel van de gemeenten Almelo, Almere, Amsterdam, Eemsdelta, Súdwest-Fryslân, Katwijk, Leiden, Meppel, Nijmegen, Oldambt, Rotterdam en Terschelling en van de provincies Noord-Holland en Zeeland.
3. **De klankbordgroep partners en andere stakeholders:** een groep van negen organisaties die vanuit hun eigen werkzaamheden en ambities te maken hebben met de warmtetransitie. Zij adviseerden op specifieke onderdelen. Deelnemende organisaties waren: Techniek Nederland, Programma Verduurzaming Bedrijventerreinen, De Woonbond, Het Warmtefonds, De Nederlandse Vereniging Duurzame Energie, Energie Samen, Bouwend Nederland, Woningcorporatie De Goede Woning en Energie Nederland.

Er is een aantal losse gesprekken gevoerd met de Vereniging Eigen Huis, de Commissie m.e.r. en juristen van het ministerie van BZK.

Handreiking uitvoeringsplan warmtetransitie is een uitgave van:

Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie

Postbus 93218
2509 AE Den Haag
www.nplw.nl

November 2023