

**Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van ,
nr. WJZ/18086924, houdende regels omtrent de aanwijzing van gebieden
als bedoeld in artikel 10, zevende lid, onderdeel a, van de Gaswet
(Regeling gebiedsaanwijzing gasaansluitplicht)**

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

Gelet op 10, zevende lid, onderdeel a, van de Gaswet;

Besluit:

Artikel 1

Een college van burgemeester en wethouders kan een gebied aanwijzen als bedoeld in artikel 10, zevende lid, onderdeel a, van de Gaswet:

a. wanneer het niet aansluiten van een of meer te bouwen bouwwerken op het gastransportnet een risico vormt voor de realisatie van gemeentelijk beleid gericht op het binnen vijf jaren aardgasvrij maken van een gebied nabij het aan te wijzen gebied, opgenomen in een beslissing van het gemeentebestuur dat een samenhangend geheel van op elkaar afgestemde keuzes bevat omtrent door het gemeentebestuur te nemen besluiten of te verrichten andere handelingen, ten einde de doelstelling aardgasvrij te bereiken;

b. wanneer de kenmerken van de fysieke omgeving of de functies van het te bouwen bouwwerk met zich brengen dat realisatie van het bouwwerk met een alternatief voor een voorziening voor gas vanwege wettelijke voorschriften of om technische redenen onmogelijk is en het te bouwen bouwwerk om zwaarwegende redenen van algemeen belang gerealiseerd moet worden;

c. wanneer de kosten voor de realisatie van een of meer te bouwen bouwwerken voorzien van een alternatief voor een voorziening voor gas in vergelijking met realisatie van een of meer te bouwen bouwwerken met een voorziening voor gas dusdanig hoog zijn dat dat bouwwerk of die bouwwerken niet meer tot stand komt of komen en dat bouwwerk of die bouwwerken om zwaarwegende redenen van algemeen belang gerealiseerd moet of moeten worden, of

d. in andere situaties waarin aansluiting op het gastransportnet strikt noodzakelijk is om zwaarwegende redenen van algemeen belang.

Artikel 2

Een college van burgemeester en wethouders kan een gebied aanwijzen als bedoeld in artikel 10, zevende lid, onderdeel a, van de Gaswet, wanneer:

a. het aannemelijk is dat een of meer te bouwen bouwwerken minder snel tot stand zouden komen dan mogelijk was geweest met een voorziening voor gas en voldoende aannemelijk is dat de aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt ingediend op of na 1 juli 2018 en voor 1 januari 2019, of

b. het oorspronkelijke ontwerp van het te bouwen bouwwerk of de te bouwen bouwwerken was voorzien van een voorziening voor gas en aanpassing van dat ontwerp in een ontwerp met een alternatief voor de voorziening van gas een problematisch beroep doet op schaarse productiemiddelen in de bouwsector en voldoende aannemelijk is dat de aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt ingediend op of na 1 juli 2018 en voor 1 januari 2019.

Artikel 3

Onze Minister zendt binnen twee jaar na de inwerkingtreding van deze regeling aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze regeling in de praktijk.

Artikel 4

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 juli 2018.

Artikel 5

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling gebiedsaanwijzing gasaansluitplicht.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage,

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

CONCEPT

TOELICHTING

1. Inleiding

Per 1 juli 2018 krijgen nieuwe gebouwen in beginsel geen aardgasaansluiting meer. Dit volgt uit de Wet van 9 april, tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (voortgang energietransitie). Met deze wijziging van de Gaswet, welke bij amendement van Jetten c.s. in de wet is gebracht, is een eerste belangrijke stap gezet voor het uitfaseren van het gebruik van aardgas in de gebouwde omgeving.

De taak van de gastransportnetbeheerder om woningeigenaren en andere zogenoemde 'kleinverbruikers' van een aansluiting op het gastransportnet te voorzien, is op grond van het artikel 10, zevende lid, onderdeel a, van de gewijzigde Gaswet niet van toepassing indien het een te bouwen bouwwerk betreft. Aangezien een netbeheerder slechts wettelijke taken mag uitvoeren, is het de netbeheerder niet toegestaan om nieuwbouw van een aansluiting op het gastransportnet te voorzien.

Met genoemde wijziging van de Gaswet heeft de wetgever een duidelijke keuze gemaakt voor aardgasvrij bouwen. De wet bevat evenwel een beperkte mogelijkheid om op lokaal niveau af te wegen of aansluiting op het gastransportnet toch moet worden toegestaan. Op grond van artikel 10, zevende lid, onderdeel a, kan een college van burgemeester en wethouders (hierna: college van B&W) ten behoeve van een of meer te bouwen bouwwerken een gebied aanwijzen waar de netbeheerder toch een aansluiting dient te verzorgen. De wet beperkt deze bevoegdheid tot gevallen waarin zwaarwegende redenen van algemeen belang dit strikt noodzakelijk maken. Deze ministeriële regeling geeft nadere invulling aan deze grondslag in de wet.

2. Inhoud van deze regeling

Een besluit van een college van B&W tot aanwijzing van een gebied op grond van artikel 10, zevende lid, onderdeel a, van de Gaswet is ingegeven door de omstandigheden in het concrete geval. Op grond van de wet vindt de afweging of aansluiting op aardgas vanuit een publiek belang noodzakelijk is op lokaal niveau plaats. Indien een gemeente een dergelijk besluit neemt, zal die gemeente goed moeten motiveren welke zwaarwegende redenen van algemeen belang de aansluiting op het gastransportnet strikt noodzakelijk maken. De gemeente zal alle relevante belangen hierbij afwegen. In deze regeling zijn enkele situaties uitgewerkt die, mits goed onderbouwd in een concreet besluit, aanleiding kunnen zijn om aardgas toch toe te staan.

De regeling bevat in artikel 1 enkele situaties die structureel aanleiding kunnen geven om een gebied aan te wijzen. Artikel 2 bevat een tweetal situaties die tijdelijk, in de periode van 1 juli 2018 tot 1 januari 2019, daartoe aanleiding kunnen geven. Artikel 2 heeft tot doel vertraging in de woningbouwproductie te voorkomen. Een college van B&W neemt een besluit tot gebiedsaanwijzing, indien zwaarwegende redenen van algemeen belang dit noodzakelijk maken. Een zwaarwegende reden kan de voortgang van de (woningbouw)productie of de realisatie van gemeentelijk beleid gericht op het aardgasvrij maken van wijken (transitie naar alternatieve warmtevoorziening voor aardgas) zijn.

2.1 Situaties die zich structureel kunnen voordoen

2.1.1 Realisatie van gemeentelijk beleid (artikel 1, sub a)

Voorstelbaar is dat de keuze voor aardgasvrije verwarmingsoplossingen ten aanzien van een of enkele nieuwe gebouwen ertoe zou kunnen leiden dat de (financiële) haalbaarheid van een gemeentelijk beleidsplan voor die wijk of de nabij gelegen wijk op termijn aardgasvrij te maken in gevaar komt. Gemeenten streven ernaar eind 2021 voor alle wijken en gebieden binnen hun grenzen een plan te hebben waar en wanneer een alternatieve warmtevoorziening gerealiseerd moet zijn. Dit plan zal vervolgens landen in de gemeentelijke omgevingsvisie en het omgevingsplan onder de Omgevingswet.¹

Wil een gemeente kunnen onderbouwen dat een nieuwbouwproject een eerder voornemen om een wijk op een alternatief voor aardgas te laten overgaan doorkruist, zal dit voornemen concreet uitgewerkt moeten zijn in een energieplan of ander gemeentelijk beleidsplan. Het zal aannemelijk moeten zijn dat de alternatieve warmtevoorziening op redelijk korte termijn (binnen vijf jaar) wordt ingevoerd. Verder zal het college moeten aantonen dat de financiële haalbaarheid van de nieuwe warmtevoorziening in het geding komt als de nieuwe gebouwen in het aangewezen gebied hier niet op worden aangesloten. Het ligt voor de hand dat het college ook rekening houdt met de kosten die de netbeheerder moet maken voor de aanleg van het gastransportnet voor een korte periode en de verwijdering van het gastransportnet daarna.

2.1.2 Aardgasvrij technisch onmogelijk (artikel 1, sub b)

De situatie kan zich voordoen dat elke aardgasvrije oplossing technisch onhaalbaar is, of vanwege wettelijke voorschriften niet mogelijk is, waardoor een bepaald bouwproject niet tot stand komt. Voor het verwarmen van ruimtes is het alternatief zonder aardgas niet altijd beschikbaar. De mogelijkheid van het toepassen van een water-water warmtepomp (bron grondwater of bodem) is afhankelijk van de locatie, evenals van een lucht-water warmtepomp (inclusief ventilator buiten). Ook wettelijke voorschriften voor bijvoorbeeld lucht en geluid kunnen ertoe leiden dat er geen alternatief voor aardgas mogelijk is. Een gemeente kan een gebiedsaanwijzing doen wanneer het tot stand komen van het desbetreffende project noodzakelijk is gelet op publieke belangen. Indien het niet tot stand komen van het desbetreffende project bijvoorbeeld problematische gevolgen heeft voor de woningmarkt in de desbetreffende regio, kan dit een zwaarwegende reden van algemeen belang opleveren die aansluiting strikt noodzakelijk maakt. De krapte op de woningmarkt in bepaalde regio's wordt immers als een groot maatschappelijk probleem gezien.

Het advies van een welstandscommissie kan overigens geen wettelijke belemmering vormen voor aardgasvrij bouwen. Dat is immers een advies aan het college van B&W waar van afgeweken kan worden op grond van artikel 2.10, eerste lid, onderdeel d, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Daarnaast kan veelal door aanpassing van het ontwerp het bezwaar van een welstandscommissie weggenomen worden. Er zijn in dat geval dus alternatieven mogelijk.

2.1.3 Bouwproject onhaalbaar door meerkosten (artikel 1 sub c)

¹ Programmastart Interbestuurlijk programma, Samen meer bereiken als één overheid. Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen starten met een interbestuurlijk programma en een gezamenlijke agenda, 14 februari 2018.

Een bouwproject kan ook onhaalbaar worden doordat het aardgasvrije alternatief veel meer kost dan een gasaansluiting. Het zal aannemelijk moeten zijn dat het bouwproject als gevolg van de hogere kosten niet tot stand komt. Dit is het geval indien realisatie van het project voor de betrokken partijen gezamenlijk minder aantrekkelijk is dan het niet realiseren van het project. De financiële onhaalbaarheid kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van in het kader van volkshuisvestelijk beleid concreet gemaakte afspraken.

Indien het niet tot stand komen van het bouwproject vanwege de meerkosten problematische gevolgen heeft voor de woningmarkt in de desbetreffende regio, zou sprake kunnen zijn van een zwaarwegende reden van algemeen belang die aansluiting strikt noodzakelijk maakt. De gebiedsaanwijzing vergt een afweging. In de afweging houdt het college van B&W er ook rekening mee dat het besluit kan leiden tot hoge kosten elders, bijvoorbeeld de kosten van de netbeheerder voor de aanleg van een net.

2.1.4 Andere situaties (artikel 1, sub d)

Naast de in sub a, b en c opgenomen situaties, kunnen zich andere situaties voordoen die aanleiding geven tot het nemen van een besluit tot aanwijzing van een gebied waar nieuwbouw toch op het gastransportnet wordt aangesloten. Het college van B&W onderbouwt bij het besluit tot gebiedsaanwijzing welke zwaarwegende redenen van algemeen belang een aansluiting op het gastransportnet strikt noodzakelijk maken.

2.2 Situaties die zich tijdelijk kunnen voordoen

Als gevolg van de Wet van 9 april, tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (voortgang energietransitie), zullen alle aanvragen om bouwvergunningen na 1 juli 2018 een alternatief voor een voorziening voor aardgas bevatten. Het is voorstelbaar dat dit gegeven een omschakeling vergt bij bouwprojecten die reeds vergaand in ontwikkeling waren, maar waarvoor nog geen vergunningaanvraag was ingediend. Gelet op de krapte op de woningmarkt in grote delen van het land is het van belang dat de oplevering van nieuwbouw niet vertraagt. De uitzonderingsbepalingen in artikel 2 zijn opgenomen om de overgang naar aardgasloze nieuwbouw vloeiend te laten verlopen. Artikel 2 heeft een beperkte looptijd.

Het voorkomen van vertraging in de bouwproductie als het gevolg van aanpassingen aan bestaande projecten kan in periode tot 1 januari 2019 reden zijn om een gebied aan te wijzen waar de aansluitplicht geldt. De bouwproductie hangt nauw samen met het woningaanbod. Het tijdig realiseren van voldoende woningen is op nationaal niveau een zwaarwegende reden van algemeen belang die aanleiding kan zijn voor een uitzondering. Dit geldt in het bijzonder op plekken met krapte op de woningmarkt. Het voorkomen van vertraging in de bouwproductie is op nationaal niveau topprioriteit. In de grondwet is opgenomen: 'Bevordering van voldoende woonegelegenheid is voorwerp van zorg der overheid'. Tijdens de economische crisis is de bouwproductie teruggelopen en is het woningtekort opgelopen. In de afgelopen jaren is de bouwproductie aan het oplopen, maar dit wordt beperkt door beperkingen in de bouwcapaciteit. Vanwege het belang van voldoende woningbouw is het belangrijk dat de beschikbare bouwcapaciteit hoofdzakelijk ingezet kan blijven worden voor het realiseren van nieuwe (woning)bouwprojecten.

2.2.1 Realisatie van aardgasvrij alternatief zorgt voor vertraging (artikel 2, sub a)

De situatie dat de realisatie van bouwwerk vertraging oploopt omdat er geen voorziening voor aardgas beschikbaar is en deze vertraging volledig wordt opgelost door het toestaan van aardgas, kan het college van B&W doen besluiten dat de nieuwbouw wordt aangesloten op het gastransportnet.

Het college van B&W zal aannemelijk moeten maken dat voor het project niet eenvoudig kan worden voorzien van een alternatief voor de voorziening van gas en dat het project zonder vertraging gerealiseerd gaat worden met aansluiting op het gastransportnet. Er kunnen zowel redenen van technische, als andere aard zijn. De vertraging moet enkel te voorkomen zijn door het toestaan van een aansluiting. In deze situatie kan het voorkomen van vertraging een zwaarwegend algemeen belang zijn dat aanleiding geeft om aardgas toe te staan. De vertraging is dus niet te voorkomen door de initiatiefnemer. Voorts moet aannemelijk zijn dat voor het project de omgevingsvergunningsaanvraag of -aanvragen in de periode van 1 juli 2018 tot 1 januari 2019 wordt of worden ingediend.

2.2.2 Problematisch beroep op schaarse productiemiddelen (artikel 2, sub b)

De situatie dat het aanpassen van een reeds ontworpen bouwwerk naar een bouwwerk zonder voorziening voor aardgas een problematisch beroep doet op schaarse productiemiddelen in de bouwsector, kan het college van B&W doen besluiten dat de nieuwbouw wordt aangesloten op aardgas.

De capaciteit in de bouwsector is op dit moment onvoldoende om de vraag op de woningmarkt bij te houden. Het is daarom belangrijk dat de beschikbare capaciteit hoofdzakelijk ingezet wordt voor het realiseren van nieuwe bouwprojecten. Indien beperkte bouwcapaciteit wordt ingezet om aanpassingen aan een bestaande ontwerpen te maken en hierdoor minder nieuwe projecten worden gestart komt het belang van voldoende woningbouw in gevaar. Het aanpassen van bestaande plannen kan veel capaciteit vragen bij bouwbedrijven of toeleveranciers. Het college van B&W zal bij een besluit tot aanwijzing van een gebied moeten onderbouwen dat het aanpassen van een bestaand project een significante claim doet op de capaciteit van het bouwbedrijf of van een toeleverancier en dat het aannemelijk is dat hierdoor de woningbouwproductie afneemt. Tot slot zal ook in deze situatie aannemelijk moeten zijn dat voor het project de omgevingsvergunningsaanvraag of -aanvragen in de periode van 1 juli 2018 tot 1 januari 2019 wordt of worden ingediend.

3. Aard van het besluit

Een besluit van het college van B&W om een gebied aan te wijzen waar de aansluitplicht wel geldt, zal afhankelijk van de inhoud van het besluit ofwel een concretiserend besluit van algemene strekking, ofwel een beschikking zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, zodat bezwaar en beroep voor belanghebbenden open staat. Een gemeente kan ervoor kiezen om in plaats van de bezwaarprocedure de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht toe te passen.

Een besluit tot gebiedsaanwijzing zal soms op verzoek van bijvoorbeeld een projectontwikkelaar of bouwer worden genomen. Een eventuele schriftelijke weigering van een dergelijk verzoek om een besluit te nemen, wordt ingevolge

artikel 6:2, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht met een besluit gelijkgesteld. Dat betekent dat tegen de schriftelijke weigering bezwaar en beroep open staat.

Gelet op het uitgangspunt in de wet dat nieuwbouw niet meer op gas wordt aangesloten en gelet op de beperkte mogelijkheid om hiervan in concrete gevallen af te wijken, is het alleen mogelijk een besluit te nemen met het oog op specifieke projecten of locaties waar een of meer te bouwen bouwwerken gerealiseerd worden. Indien een project een groot aantal bouwwerken bevat, ligt het in de reden om te beoordelen of het nodig is om voor het hele project of de hele locatie af te wijken. Op voorhand aanwijzen van (delen) van gemeenten is niet in lijn met de wet.

4. Evaluatie

Met de gewijzigde Gaswet wordt nieuwbouw zonder gasaansluiting per 1 juli 2018 de norm, terwijl nieuwbouw daarvoor in de regel een gasaansluiting had. De bevoegdheid van colleges van B&W om te besluiten dat aansluiting toch strikt noodzakelijk is om zwaarwegende redenen van algemeen belang, is een nieuwe bevoegdheid. De omschakeling naar aardgasvrije nieuwbouw en de inzet van de bevoegdheid door gemeenten zal in de praktijk een weg moeten vinden. Daarnaast kunnen de inzichten over de redenen om af te wijken evolueren. Daarom zal deze ministeriële regeling twee jaar na inwerkingtreding geëvalueerd worden. Hiermee wordt ook recht gedaan aan mijn toezegging tijdens de parlementaire behandeling van de Wet van 9 april, tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (voortgang energietransitie) om deze regeling na twee jaar te evalueren.

5. Bedrijfseffecten

Deze ministeriële regeling is ter uitwerking van artikel 10, zevende lid, onderdeel a, van de Gaswet, als gewijzigd door de Wet van 9 april, tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (voortgang energietransitie). Deze regeling leidt niet tot een toename van de regeldruk omdat deze enkel richtinggevende invulling geeft aan de bevoegdheid van een college van B&W om een besluit te nemen tot aanwijzing van een gebied waar nieuwbouw op aardgas wordt aangesloten.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,