

Vergaderjaar 2017–2018

34 781

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

Nr. 5

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt de gasaansluitplicht voor nieuwbouwwoningen geschrapt en zijn nieuwe gasaansluitingen voor woningen niet meer verplicht. Dit heeft als doel de transitie van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare energie te ondersteunen.

Het schrappen van de aansluitplicht voor woningen is nodig om aardgasloos bouwen als nieuwe heldere norm te introduceren, en dus om te voorkomen dat er onnodig gasleidingen of -netten worden aangelegd. Op dit moment is het nog zo dat een netbeheerder verplicht is om een woning aan te sluiten op het gasnet voor een ieder die dit verzoekt. Dit zorgt voor onduidelijkheid en onzekerheid voor burgers, bestuurders, bouwers en ontwikkelaars. De huidige situatie geeft qua transitiekosten suboptimale resultaten. Ook druist de aansluitplicht in tegen het beleid om het gebruik van fossiele brandstoffen terug te dringen. De winning van het specifieke aardgas dat gebruikt wordt in Nederlandse woningen geeft in de regio Groningen zware problematiek. Elke vermindering van die gaswinning is een stap vooruit. Door het schrappen van de gasaansluitplicht wordt het makkelijker gemaakt om aardgasloos te bouwen en wordt de energietransitie beter mogelijk gemaakt. Deze initiatiefwet is wat de initiatiefnemer betreft slechts een noodzakelijk onderdeel van een breder pakket aan maatregelen om de transitie naar aardgasvrij wonen mogelijk te maken. Deze initiatiefwet is wel een belangrijke stap richting het doel om uiterlijk in 2050 aardgasvrij te zijn.

2. Gasaansluitplicht

Een belangrijk obstakel bij het uitfaseren van aardgas is de huidige verplichting nieuwe gasaansluitingen aan te leggen voor woningen. De gasaansluitplicht staat in artikel 10 van de Gaswet en verplicht de

netbeheerder om een ieder die verzoekt om een gasaansluiting hiervan te voorzien. Door deze verplichting in de Gaswet zijn de netbeheerders gedwongen om gasnetten aan te leggen en nieuwe woningen aan te sluiten op het gasnetwerk. Dit heeft als gevolg dat er op dit moment nog steeds gasnetwerken worden aangelegd, terwijl dat gezien de kosten, het hinderen van de energietransitie en de gevolgen voor het milieu geen aantrekkelijke optie meer is. Al langere tijd vragen onder andere netbeheerders om het schrappen van de gasaansluitplicht. Ook de Tweede Kamer heeft zich uitgesproken voor het schrappen van de gasaansluitplicht.¹

3. Aanleiding en achtergrond

De regering heeft als doel dat uiterlijk in 2050 alle woningen van het aardgas afgekoppeld zijn. Dit staat opgenomen in de Energieagenda.² De huidige verplichting om nieuwe woningen en bestaande woningen die nu niet op het gas zijn aangesloten op verzoek aan te sluiten op het gasnet strookt niet met het toewerken naar een aardgasloze woningvoorraad.

Het aanleggen van nieuwe gasleidingen of netten zorgt voor onnodige maatschappelijke kosten. Alle investeringen in de gasinfrastructuur moeten in een steeds kortere periode worden terugverdiend. Volgens onderzoek van CE Delft³ verdient geen enkel nieuw aardgasnet of -leiding, met een normale afschrijftermijn van 40 jaar, zich nog terug.

Aangezien gasleidingen een lange levensduur hebben en dus over een lange periode afgeschreven worden zorgen nieuwe gasnetten voor een zogenaamd «lock-in» effect waarbij er het risico is dat wijken langer aardgas zullen gebruiken omdat de netten er nu eenmaal liggen. Dit maakt het halen van het doel om in 2050 alle woningen van het aardgas af te koppelen moeilijker. Dit wetsvoorstel schraapt de verplichte aansluiting voor nieuwe woningen en voorkomt daarmee dat nieuwbouwwoningen worden aangesloten op het gasnet. Zo wordt dit lock-in effect vermeden.

Het huidige regime zorgt voor onduidelijkheid bij kopers van nieuwbouwwoningen. Omdat uiterlijk in 2050 woningen aardgasloos moeten zijn zal de woningeigenaar ergens in de periode tot 2050 investeringen moeten doen om van aardgas af te stappen. Als een nieuwbouwwoning nu eerst wordt opgeleverd met een gasaansluiting zullen er kosten gemaakt worden voor deze gasaansluiting en bijvoorbeeld een CV-ketel en een gasfornuis aangeschaft worden. Om los te komen van het aardgas moet er vervolgens ergens in de komende periode dan bijvoorbeeld een warmtepomp en een inductiekooktoestel aangeschaft worden. Ook moeten er dan eventueel kosten gemaakt worden voor een aansluiting aan een warmtenet. Bij de bouw moet ook al rekening worden gehouden met voldoende ruimte voor bijvoorbeeld een warmtepomp, terwijl deze nog niet wordt geplaatst. Dit alles is nadelig voor de koper en ontwikkelaar van een nieuwbouwwoning. Daarom is het veel voordeliger om alle nieuwbouw aardgasvrij op te leveren. Dit wetsvoorstel maakt dit mogelijk.

Er is een grote noodzaak om de vraag naar het specifieke aardgas in Groningen te verminderen. De gaswinning in Groningen veroorzaakt mijnbouwschade, met veel materiele schade, maar ook gezondheidsschade als gevolg.⁴ Het Nederlandse gasveld raakt leeg, terwijl alleen het

¹ Kamerstukken II 2016/2017, 34 550XIII, nr. 46.

² Ministerie van Economische Zaken, *Energieagenda: naar een CO₂-arme energievoorziening*.

³ Kamerstukken II 2016/2017, 2017Z08683.

⁴ Gronings Perspectief, <https://www.groningsperspectief.nl/>.

(laagcalorische) Groningse gas op dit moment geschikt is voor de Nederlandse woningvoorraad.

Het schrappen van de gasaansluitplicht draagt bij aan de Nederlandse energiedoelen met betrekking tot de gebouwde omgeving. Een van de doelen van het Energieakkoord is een energieneutraal gebouwde omgeving en een (bijna) energieneutrale nieuwbouw vanaf 2020.⁵ Verder schrijft de Europese richtlijn energieprestatie gebouwen (EPBD) voor dat vanaf 2021 nieuwe gebouwen bijna energieneutraal moeten zijn.⁶

Er zijn genoeg alternatieven voor het gebruik van aardgas in woningen. Landen om ons heen laten zien dat wonen zonder aardgas goed kan en ook veel voordelen heeft. Door een woning goed te isoleren is er minder warmteverlies in de winter waardoor energie wordt bespaard. In de zomer blijft het huis juist koeler. Dat maakt een woning comfortabeler. Gebouwen kunnen worden verwarmd door bijvoorbeeld aardwarmte, infraroodpanelen of warmtepompen en koken kan op inductie.

De urgentie om klimaatverandering tegen te gaan door een snelle energietransitie van fossiele energie, waaronder aardgas, naar duurzame energie wordt in Nederland breed gedeeld. Ook heeft Nederland het klimaatakkoord van Parijs geratificeerd. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) betekent dat in 2030 al een halvering van de CO₂-uitstoot noodzakelijk is en mogelijk een reductie van meer dan 100% in 2050.⁷ Ook het doel dat is afgedwongen door het Urgenda-vonnis,⁸ 25% minder CO₂-uitstoot in 2020 ten opzichte van 1990, zorgt ervoor dat haast is geboden om af te stappen van fossiele brandstoffen. Uit onderzoek van CE Delft blijkt dat het erg onzeker is of dit doel wordt gehaald.⁹ Het is dan ook van belang om alle mogelijke obstakels, klein en groot, richting dit doel weg te nemen.

Hoewel de noodzaak en mogelijkheid van aardgasloos bouwen breed wordt gedeeld is het nog steeds de norm om met aardgas te bouwen. Uit onderzoek van Natuur & Milieu blijkt dat tussen 2017 en 2021 van de 230.000 geplande nieuwbouwwoningen, 150.000 toch nog een aansluiting krijgen op aardgas zullen krijgen.¹⁰

⁵ SER, *Energieakkoord voor duurzame groei*, http://www.ser.nl/~media/files/internet/publicaties/overige/2010_2019/2013/energieakkoord-duurzame-groei/energieakkoord-duurzame-groei.ashx.

⁶ Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen.

⁷ PBL, *Wat betekent het Parijsakkoord voor het Nederlandse langetermijn-klimaatbeleid?*, <http://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2016/parijs-akkoord-betekent-halvering-nederlandse-co2-uitstoot-in-2030>.

⁸ Rechtbank Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145.

⁹ CE Delft, *Wordt de 25% emissiereductie van broeikasgassen in 2020 gehaald?*, http://www.ce.nl/publicatie/wordt_de_25%25_emissiereductie_van_broeikasgassen_in_2020_gehaald/1983.

¹⁰ Natuur & Milieu, *Oproep Natuur & Milieu: Schrap de gasaansluitplicht*, <https://www.natuurenmilieu.nl/nieuwsberichten/onderzoek-64-nieuwbouwwoningen-krijgt-nog-steeds-gasaansluiting/>.

Bouwbedrijven,¹¹ netbeheerders,¹² milieuorganisaties,¹³ decentrale overheden^{14 15} en andere betrokken partijen vragen daarom om het schrappen van de aansluitplicht. Dit bleek ook uit het rondetafelgesprek dat hierover op 27 juni 2017 in de Tweede Kamer is gehouden. De aanwezige partijen gaven tijdens dit rondetafelgesprek aan dat een regeling waarbij het de norm is om geen gasaansluiting aan te leggen de voorkeur heeft.

4. Huidig beleid

De noodzakelijkheid om de gasaansluitplicht te schrappen wordt breed gedeeld. Ook in de Energieagenda staat dat er door de regering wordt ingezet op vergaande reductie van de warmtevraag door energiebesparing en sterke vermindering van aardgasgebruik via stimuleren en inpassen van CO₂-arm opgewekte elektriciteit en warmte. Daarom is in de Energieagenda aangekondigd dat de Gaswet wordt aangepast, zodat er geen nieuwe gasnetten meer worden aangelegd in nieuwbouwwijken.¹⁶ Tot op heden is dit nog niet gebeurd. Dit wetsvoorstel beoogt de gasaansluitplicht zo snel mogelijk te schrappen.

De nota van wijziging op de Warmtewet¹⁷ wil gemeentes de mogelijkheid geven bepaalde gebieden aan te wijzen waar de gasaansluitplicht niet meer geldt voor nieuwbouw. Dit is een stap in de goede richting, maar hiermee blijft de gasaansluitplicht de standaard. Het zal onnodige inspanning van de betrokken partijen vragen om onder de gasaansluitplicht uit te komen. De betrokken partijen moeten immers elke keer wanneer men van plan is aardgasloos te bouwen het bevoegd gezag ervan overtuigen dat de aansluitingsplicht moet worden geschrapt. Door middel van deze initiatiefwet wordt dit omgedraaid en kan het bevoegd gezag slechts in een enkel uitzonderlijk geval bepalen dat er voor een bepaalde nieuwe woning wél een aansluitingsplicht moet gelden. Op deze manier wordt aardgasloos bouwen de norm, wat ook veel administratieve rompslomp zal schelen.

Op dit moment zijn er een aantal uitzonderingen op de aansluitplicht. Indien de bewoner zich in een gebied bevindt waarin zich een warmtenet bevindt of gaat bevinden en indien het gaat om een aansluiting buiten de bebouwde kom in een gebied waar het onrendabel is om een gasvoorziening te realiseren, kunnen er uitzonderingen worden gemaakt op de gasaansluitplicht. Deze uitzonderingen bieden echter geen oplossing voor volledige elektrificatie van woningen. Ook blijft met deze uitzonderingen het aansluiten van nieuwbouwwoningen de norm en bieden deze uitzonderingen onvoldoende stimulans om aardgasloos te bouwen.

¹¹ Thomas van Belzen, *Grote bouwers willen verbod op woning met gasketel*, Cobouw 31 augustus 2017, <https://www.cobouw.nl/woningbouw/nieuws/2017/8/grote-bouwers-willen-verbod-op-woning-met-gasketel-101251998>.

¹² Stedin, *Stedin en gemeente Utrecht willen af van wettelijke gasaansluitplicht nieuwbouw*, <https://www.stedin.net/over-stedin/pers-en-media/persberichten/stedin-en-gemeente-utrecht-willen-af-van-wettelijke-gasaansluitplicht-nieuwbouw>.

¹³ Natuur & Milieu, *Oproep Natuur & Milieu: Schrap de gasaansluitplicht*, <https://www.natuurenmilieu.nl/nieuwsberichten/onderzoek-64-nieuwbouwwoningen-krijgt-nog-steeds-gasaansluiting/>.

¹⁴ Kamerstukken II 2016/2017, 2017D18263.

¹⁵ Kamerstukken II 2016/2017, 2017D18384.

¹⁶ Ministerie van Economische Zaken, *Energieagenda: naar een CO₂-arme energievoorziening*, p. 33

¹⁷ Kamerstukken II 2016/2017, 34 723, nr. 5.

5. Financiële gevolgen

Door het schrappen van de gasaansluitplicht worden de maatschappelijke investeringen voor het onnodig aanleggen van gasaansluitingen voorkomen. Dit is een besparing voor netbeheerders, maar ook kopers van nieuwbouwwoningen worden de dubbele kosten van het plaatsen van nieuwe apparatuur bespaard. Verder draagt het verminderen van de gasvraag bij aan het verminderen van de schade, en dus kosten en leed, veroorzaakt door de gaswinning in Groningen. Ook draagt dit wetsvoorstel bij aan het tegengaan van klimaatverandering. Daardoor worden maatschappelijke kosten voor burgers vermeden. Ten slotte levert het verminderen van de gasvraag een stimulans op voor nieuwe technologieën en innovatie in de bouw.

6. Werking van de wet

De indiener beoogt met dit wetsvoorstel te regelen dat nieuwe gasaansluitingen voor woningen niet meer verplicht zijn door de verplichting voor de netbeheerder die nu in de Gaswet staat te schrappen. Nieuwe gasaansluitingen voor woningen worden niet meer verplicht. Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de bestaande gasaansluitingen. Voor woningen die al zijn aangesloten op een gasnet, vervalt voor de betreffende netbeheerder niet de verplichting tot het aangesloten houden aan het gasnetwerk en gastransport. Als gevolg van dit wetsvoorstel kan een bouwer niet meer gehouden worden aan de verplichtingen in het Bouwbesluit 2012 inzake de aansluiting van een woning op het gasnet. Deze verplichtingen in het Bouwbesluit worden overigens volgens de huidige plannen in zijn geheel geschrapt bij invoering van de Omgevingswet.

Omdat er in de toekomst mogelijk een enkele uitzonderlijke situatie kan zijn waar het onredelijk is om gasaansluiting niet te verplichten is in dit wetsvoorstel geregeld dat er een uitzondering gemaakt kan worden door het college van burgemeester en wethouders. Hier moet echter een zwaarwegende reden voor zijn, bijvoorbeeld het voorkomen van onredelijke vertragingen bij de bouw van nieuwbouwwoningen als er voor één of enkele panden lang gewacht moet worden op aanpassing van het elektriciteitsnet. Argumenten over de financiële kosten kunnen niet worden beschouwd als zwaarwegende redenen, vanwege het gewicht van de andere, eerder in deze memorie van toelichting genoemde, argumenten.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

In artikel I wordt artikel 10 van de Gaswet gewijzigd. Na het zesde lid worden twee leden ingevoegd. In het zesde lid staat de verplichting voor de netbeheerder om een ieder van een gasaansluiting te voorzien. In het nieuw toe te voegen zevende lid wordt geregeld dat de plicht van de netbeheerder vervalt in het geval het gaat om nieuwe gasaansluitingen bij woningen. In het toegevoegde achtste lid wordt geregeld dat een college van burgemeester en wethouders in uitzonderlijke gevallen, wanneer er zwaarwegende redenen daartoe nopen, hiertoe wel een verzoek kan doen. Indien een belanghebbende het college van burgemeester en wethouders verzoekt om de netbeheerder om aansluiting te verzoeken, staat tegen het daarop volgende besluit bezwaar en beroep open. Indien het college van burgemeester en wethouders de netbeheerder verzoekt om aansluiting, dan is de netbeheerder verplicht om een woning van aansluiting te voorzien.

Artikel II

In artikel II is voorzien in een overgangsrechtelijke bepaling voor nog te bouwen woningen waarvoor de aanvragen voor bouwvergunningen zijn ingediend voordat deze wetswijziging in werking treedt. Hierop is artikel 10, zevende lid, van de Gaswet niet van toepassing. Dit omdat de aanvragers op het moment van het opstellen en het indienen van hun aanvraag onvoldoende in staat zijn geweest om rekening te houden met deze wettelijke bepaling.

Van Tongeren