

GASLOOS VERGT NIEUWE REGELGEVING

11 feb 2018

Een netbeheerder is niet langer verplicht woningen aan te sluiten op het aardgasnet. Dat is de uitkomst van het amendement Jetten tijdens de behandeling van de Wet voortgang energietransitie. Het is een belangrijke stap naar een aardgasloze gebouwvoorraad, vindt Erik Visser. Maar het ontbreekt gemeenten aan regelgeving om dit ook daadwerkelijk in praktijk te brengen.

Behoeft aan strategie

Momenteel is onduidelijk welke mogelijkheden gemeenten hebben om de energietransitie voor nieuwe ontwikkelingen vast te leggen in het bestemmingsplan. Vanwege die onduidelijkheid is in de Tweede Kamer de motie Vos-Van Veldhoven aangenomen. Daarin wordt de regering verzocht de mogelijkheid te onderzoeken om in de Wet ruimtelijke ordening vast te leggen dat in gemeentelijke bestemmingsplannen een strategie wordt opgenomen voor het bereiken van CO₂-neutraliteit in 2050.

Nu aan de slag

Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg hebben er onlangs voor gepleit om de huidige wet- en regelgeving geschikt te maken voor de energietransitie. Hier is tot op heden door de wetgever geen uitvoering aan gegeven omdat gewacht wordt op de Omgevingswet. Weliswaar biedt het omgevingsplan (de opvolger van het bestemmingsplan) meer mogelijkheden, maar op de geplande inwerkingtreding van de Omgevingswet – op zijn vroegst 2021 – kan niet worden gewacht. We moeten nu aan de slag.

Ruimtelijk relevant

Waarom zijn energie-bestemmingsplannen nu niet mogelijk? In de Wet ruimtelijke ordening speelt het criterium ‘een goede ruimtelijke ordening’ een centrale rol. In het bestemmingsplan kunnen alleen regels worden opgenomen die daaraan bijdragen. Voor de uitleg van dit begrip is in de rechtspraak het criterium ‘ruimtelijk relevant’ ontwikkeld. Alleen regels die ruimtelijk relevant zijn, kunnen in het bestemmingsplan opgenomen worden. Algemeen erkend wordt dat energietransitie een ruimtelijke impact heeft, maar helaas sluit de juridische werkelijkheid niet aan bij de realiteit.

Enorme beperking

Kort gezegd is het juridisch zo dat alles wat je kunt zien of wat gevolgen heeft voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat – bijvoorbeeld een windturbine – wél ruimtelijk relevant en alles wat je niet kunt zien – bijvoorbeeld een verplichte aansluiting op een warmtenet – niet juridisch ruimtelijk relevant is. Dus hoe een huis wordt verwarmd is ruimtelijk niet relevant. Het daadwerkelijk aanleggen van de leidingen en buizen is dat natuurlijk wel, maar wat vervolgens door die leidingen getransporteerd wordt (aardgas, groengas, waterstof, warmte) is dat niet. Dat is een enorme beperking om het bestemmingsplan goed te benutten voor het bevorderen van een CO₂-arme energievoorziening.

Interpretatie rechter onzeker

Weliswaar is in de rechtspraak een verbreding van het begrip ‘ruimtelijk relevant’ te ontdekken, maar het is onzeker hoe de rechter omgaat met de interpretatie van ‘ruimtelijk relevant’ in het licht van de energietransitie. Deze onzekerheid over de rechterlijke koers betekent mijns inziens dat de wetgever bij de uitwerking van het amendement het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) moet wijzigen door vast te leggen dát alle benodigde maatregelen voor de energietransitie in de fysieke leefomgeving

ruimtelijk relevant zijn.

Opeenstapeling voorkomen

Hiermee wordt bovendien voorkomen dat er een opeenstapeling van besluiten zoals warmteplannen en andere gebiedsaanwijzingen komt, waarmee de kenbaarheid en integraliteit van beslissingen onder druk komen te staan. Het bestemmingsplan als energieplan borgt tevens dat burgers en bedrijven kunnen participeren in die besluitvorming en rechtsbescherming genieten.

CO2-reductieplafond

Een ander groot voordeel is dat het hiermee mogelijk wordt om uitvoeringsgerichte doelen op te nemen in het bestemmingsplan, en niet louter te sturen op middel om een doel te bereiken, zoals een aardgasloze energievoorziening. Ik doel dan op het opnemen van bijvoorbeeld een tijdsgebonden CO2-reductieplafond in het bestemmingsplan. Andere normen zoals een toename van het percentage duurzame energie of energiebesparing binnen gebieden zijn eveneens denkbaar. Ook een uitfasering en verbod op gasgestookte cv-ketels kan onder omstandigheden hieronder vallen. Dergelijke regels geven burgers en marktpartijen zekerheid. Zo kan zo'n regel een stimulans zijn om bij vervanging van een cv-ketel na te denken over een alternatief.

Energietransitie in bestemmingsplan

Gelet op de urgentie en het belang van de opgave stel ik tevens voor dat het belang van de energietransitie moet worden meegenomen bij de vaststelling van het bestemmingsplan, net zoals er aandacht moet zijn voor de financiële en economische uitvoerbaarheid van het plan. Een dergelijke verplichting volgt nu impliciet uit de 'nee, tenzij'-benadering van de Wet voortgang energietransitie maar kan ook expliciet in het Bro worden vastgelegd.

Lokale ambities

Naast de ambitie om nieuw te bouwen woningen niet langer aan te sluiten op een aardgasnet, kunnen de ambities verder reiken. Daarbij kan gedacht worden aan energieleverende woningen of zelfvoorzienende woningen die off grid zijn. Zo kan de benodigde ruimtevrage voor de energievoorziening en impact op de fysieke leefomgeving beperkt worden. Dat betekent dat strengere eisen gesteld moeten worden aan bijvoorbeeld energiezuinigheid. Is dat mogelijk?

Andere opties

Het stellen van nadere regels over gebouwen is op grond van het uitputtende karakter van het Bouwbesluit niet toegestaan. Zijn er andere opties? Op grond van de Crisis- en herstelwet is het mogelijk om gebieden aan te wijzen als experiment. In het bestemmingsplan kunnen dan bijvoorbeeld strengere normen met betrekking tot de energieprestatiecoëfficiënt opgenomen worden dan op grond van het Bouwbesluit verplicht is. Dat kan alleen op aanvraag en na wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Chw). Dat kost tijd en zal telkens door het rijk individueel moeten worden beoordeeld. De vraag is of dat wenselijk is.

Wijzigen bouwbesluit

Het is verstandiger en effectiever om generiek te bepalen dat van de bepalingen over energiezuinigheid in het Bouwbesluit afgeweken kan worden. Dat kan via de Crisis- en herstelwet, maar het is eenvoudiger om het Bouwbesluit te wijzigen in lijn met het voorgestelde toekomstige Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Hierin is geëxpliciteerd dat gemeenten in toekomstige omgevingsplannen de energieprestatienormen kunnen aanscherpen ten opzichte van het Bbl. Wat mij betreft moet de nieuwe normering voor Bijna energieneutrale gebouwen (Beng) gezien worden als een minimumeis. Ambitieuze gemeenten krijgen zo de mogelijkheid om verdergaande eisen op te nemen voor nieuwe ontwikkelingen.

Lees het hele essay van Erik Visser, strategisch adviseur energietransitie en omgevingsrecht bij AT Osborne Legal, deze week in BB03 ([inlog](#))