

Position paper

Verduurzamen en aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving

Datum: 20 maart 2024

Deze position paper gaat over het verduurzamen en aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Deze hangt nauw samen met de andere G40-position papers over energierechtvaardigheid en versterken lokaal energiesysteem. Alle position papers van G40 duurzaamheid zijn te vinden via de website van het G40 stedennetwerk¹.

Inleiding

De G40 steden willen betaalbaarheid en beschikbaarheid van energie voor iedereen en minder afhankelijk zijn van het buitenland voor de energievoorziening. Daarom zoeken ze naar betaalbare lokale energiebronnen met een groot aandeel collectief eigendom. Energie besparen is daarbij ook heel belangrijk. Energie die we niet gebruiken, hoeven we niet op te wekken of te importeren. Zo geven we invulling aan de landelijke opgave om in 2050 zeven miljoen woningen en één miljoen gebouwen aardgasvrij te maken om fossiele energievoorzieningen uit te faseren. De eerste stap wordt in 2030 gezet. Dan moeten anderhalf miljoen bestaande woningen en andere gebouwen, zoals maatschappelijk vastgoed en utiliteit, verduurzaamd en aardgasvrij zijn.

Dat is nodig om de gebouwde omgeving tijdig te verduurzamen, in het licht van de internationale afspraken (FF55 en specifiek EU-EPBD, EU-REDIII en het VN-klimaatverdrag).

Gemeenten hebben een belangrijke rol in de wijkgerichte warmtetransitie waarbij straat voor straat, buurt voor buurt, wijk voor wijk verduurzaamd wordt. Een collectieve aanpak is veel goedkoper en effectiever dan individuele oplossingen en zorgt ervoor dat mensen ontzorgd worden.

Uitleg hoe de warmtetransitie werkt

Gemeentelijke warmtevisie en plannen

Als eerste stap naar aardgasvrij hebben gemeenten een **Transitievisie warmte** opgesteld. Daarin geven ze aan in welke gebieden zij de komende jaren aan de slag gaan met verduurzaming of het aardgasvrij maken van gebouwen. En wanneer zij verwachten dat het gebruik van aardgas in specifieke gebieden ook daadwerkelijk beëindigd wordt.

In een **Wijkuitvoeringsplan** werken de gemeenten, samen met andere betrokken partijen zoals de woningcorporaties, de Transitievisie warmte uit op niveau van de wijk. Inwoners, gemeente en betrokkenen kiezen in samenspraak één of meer alternatieve warmtevoorzieningen.

Omdat elke wijk anders is, vraagt de uitvoering van de warmtetransitie om maatwerk.

Juridisch kader

De Transitievisie warmte wordt onder de Omgevingswet een **Warmteprogramma** en moet in 2026 geactualiseerd zijn. Daarna vindt er iedere 5 jaar een actualisatie plaats. Het Warmteprogramma wordt juridisch verankerd in het Omgevingsplan. Ook moet er een redelijke termijn zitten tussen het aanwijzen van een gebied en het daadwerkelijk overgaan op de duurzame warmtebron. De richtlijn hiervoor is 8 jaar.

¹ <https://www.g40stedennetwerk.nl/themagroep/duurzaamheid>

Wat wil de G40?

A. Financiële ondersteuning gemeenten bij de warmtetransitie

De warmtetransitie is een majeure opgave. Gemeenten hebben naast een wettelijk kader duidelijkheid en ondersteuning nodig om te kunnen voldoen aan de (wettelijke) eisen die worden gesteld aan een Warmteprogramma en een Wijk Uitvoeringsplan (WUP). Hiervoor zijn structurele menskracht en structurele financiële middelen essentieel.

B. Instrumentarium om wijken te verduurzamen en aardgas uit te faseren

Voor gemeenten is er een wettelijke aanwijsbevoegdheid nodig om wijken van aardgas af te halen. Dit is noodzakelijk en zal ingezet worden als er een duurzaam alternatief voorhanden is en huishoudens in meerderheid positief zijn. Ook willen we geen nieuw aardgasnet meer aanleggen als het oude aardgasnet aan vervanging toe is. Daarvoor is het nodig dat de Wet Gemeentelijke Instrumenten Warmtetransitie (WGIW) in werking treedt.

C. WCW als wettelijk kader voor borging realisatie van warmtenetten

Om de duurzame warmtebronnen maximaal te benutten, is het belangrijk dat er op korte termijn duidelijkheid komt over het juridische kader waarmee warmtenetten ontwikkeld kunnen worden. De Wet collectieve warmtevoorziening (WCW) moet daarvoor zorgen. Deze is eind 2023 aangeboden aan de Raad van Staten. Maar daarmee zijn we er niet. De financiering van de warmte-infrastructuur moet geborgd en aantrekkelijk zijn. Verschillende onderwerpen moeten in een Ambtelijke Maatregelen van Bestuur (AMvB) onder de WCW uitgewerkt worden. De G40 zet in op:

Financiering warmte-infrastructuur

De wens is dat alle wijken, waar warmte het alternatief met de laagste maatschappelijke kosten is, kunnen overgaan op collectieve warmte. Voor veel G40 gemeenten kan dat een alternatief bieden voor aardgas. Echter: het merendeel van de G40 gemeenten wil of kan niet investeren in warmte-infrastructuur als het Rijk niet met passende structurele financieringsinstrumentaria komt waarvan de risico's beheersbaar zijn. Voorkomen moet worden dat het Rijk een groot deel van de rekening en aanzienlijke risico's bij gemeenten en inwoners neerlegt!

De G40 pleit dan ook voor het opzetten van een landelijk waarborgfonds voor de investeringen in warmte-infrastructuur. Het draagt bij aan een forse verlaging van de kapitaalkosten en daarmee een lager warmtetarief. Het loket is open voor alle warmtenetbedrijven die aan de professionele eisen van het waarborgfonds voldoen in tegenstelling tot subsidieregelingen waarvoor aanvragen vaak voor een bepaalde datum ingediend moeten worden en waarbij in geval van niet-toekennen een project vaak 'stil' komt te liggen.

Voorwaarden die horen bij het mogelijk maken van het waarborgfonds zijn onder meer:

- Warmtenetten moeten deel worden van de vitale infrastructuur, kosten gebaseerde tarieven (kostprijs plus) in een nationaal systeem, een duidelijk technisch normenkader, een gediversifieerde bronnenstrategie en de oprichting van een kennis- en expertisecentrum.
- Structurele financiering van de onrendabele top voor de warmte-infrastructuur en van seizoensopslag voor energie (b.v. SDE++ subsidie)
- Maar ook moet er passende, structurele financiering zijn om woningen aan te sluiten en voor in pandige aanpassingen. De beschikbare ISDE-subsidie is niet altijd toegankelijk of toereikend voor inwoners die willen aansluiten.

Ontwikkelkracht coöperatieve warmte

De energiecoöperaties/energiegemeenschappen dienen in positie te worden gebracht om daarmee ook het draagvlak te kunnen vergroten. Ook moet de realisatiekracht van warmtecoöperaties binnen de WCW versterkt worden om lokaal de vereiste professionaliteit te kunnen bieden. Warmte coöperaties van bewoners moeten via de WCW in staat gesteld worden gebruik te maken van het waarborgfonds voor de investeringen in warmte-infrastructuur. Ook is additionele ondersteuning nodig bij financiering van de voorbereidings- en ontwikkelfase.

Ontkoppelen warmtetarieven van het aardgas tarief in Wet collectieve warmte en in de SDE++

Vraagstuk: Hoe wordt omgegaan met het risico dat bij kostprijs plus het warmtetarief kan stijgen en dat een aansluiting op een warmtenet duurder is dan een volledige elektrische warmtevoorziening? De kostprijs plus kan niet de onrendabele top oplossen²! Belangrijk is dat er nationaal wordt vastgesteld dat er transparantie komt over de opbouw van de warmtetarieven en de plus. Ook moet er uniformering komen in de exacte methode waarop het kosten gebaseerde warmtetarief wordt bepaald én woonlastenneutraal is. Verder moet er duidelijkheid komen hoe ACM dit toetsen. Ook werken de lasten voor de warmte-infrastructuur momenteel sterk door in de gebruikerskosten. Zonder duidelijkheid over deze kosten is het lastig om met bewoners het gesprek aan te gaan over de financiële consequenties van een aansluiting op een warmtenet.

Inzetten op diverse bronnen

Voor de garantie van warmtelevering en een stabiele warmteprijs is een diversiteit aan bronnen belangrijk. Bij veel warmtenetten wordt geredeneerd vanuit één bron. Dit is onvoldoende. Naast een diverse bronnenmix moet ingezet worden op (voldoende) opslag. De capaciteit van de bronnenmix is dus meer wat 'op papier' nodig is voor de levering. Dat heeft consequenties ten aanzien van de investeringsopgave. Er moet worden geïnvesteerd in collectieve warmte-infrastructuur én in een eventueel gasnet met duurzame gassen, waarbij het essentieel is dat meerdere bronnen ingevoerd worden om de prijs voor bewoners laag en stabiel te kunnen houden.

Arbeidsmarkt op peil brengen

Om de warmtetransitie mogelijk te maken moet er worden geïnvesteerd in voldoende menskracht om de benodigde warmte-infrastructuur aan te leggen en aanpassingen in woningen te realiseren.

Randvoorwaarden op orde

Om het volloop risico te beperken en ervoor te zorgen dat aansluiten op een warmtenet voor iedereen goedkoper wordt, moet er versneld wetgeving komen om mensen van het aardgas af te mogen sluiten. Als gemeenten de keuze hebben gemaakt voor een collectieve warmtevoorziening in een bepaalde wijk, blijft er keuzevrijheid voor particuliere woningeigenaren in die specifieke wijk. Deelname aan de collectieve warmtevoorziening kan worden gestimuleerd door aansluiten aantrekkelijker te maken door verhoging van de ISDE-subsidie. De huidige subsidie is niet toereikend voor de bijdrage aansluitkosten (BAK) en alle benodigde in pandig aanpassingen. Verhogen van de subsidie is dus een randvoorwaarde.

D. Maak verduurzaming aantrekkelijk

Verduurzaming van de woningen is nodig voor het klimaat en voor het verminderen van de woonlasten, maar kost een huishouden zeker op de korte termijn geld. Om deze hobbel te nemen, is het nodig dat het Rijk verduurzaming financieel aantrekkelijker maakt:

- Door een substantieel hogere energiebelasting op aardgas dan op elektriciteit of duurzame gassen.

² Uit Internationaal Nationaal Energie- en Klimaatplan kun je opmaken het Rijk de kostprijs plus ziet als manier om de onrendabele top op te lossen, wat tot consequentie heeft dat warmtetarieven leiden.

- Door structureel subsidieregelingen en/of kostenverlagende maatregelen voor huishoudens voor isolatie en voor installaties als warmtepompen.
- Door regelingen voor gemeenten, voor corporaties en andere verhuurders en voor (gemeentelijke) warmtebedrijven om collectief wijken en complexen te kunnen verduurzamen.

Op deze drie punten zijn al vele stappen gezet, maar is er meer nodig om ervoor te zorgen dat iedereen kan meedoen.

E. Bundelen van subsidieregelingen en inzetten voor wijkgerichte aanpak

Gemeenten hebben de uitdaging om wijken echt grondig te isoleren en aardgasvrij te maken via een collectieve aanpak en inwoners daarbij te helpen. De G40 pleit voor bundeling van de vele afzonderlijke subsidieregelingen met bijbehorend (voor)financieringsinstrumentarium en die in te zetten voor een wijkgerichte collectieve aanpak. Daardoor kunnen gemeenten bewoners een aantrekkelijk aanbod doen om via een wijkgerichte aanpak deze te kunnen benutten. Woningbouwcoöperaties vervullen hierin ook een belangrijke rol en hebben daarvoor de passende financieringsinstrumentaria nodig. Ook moet in een warmtegebied, waar gemeenten kiezen voor een collectieve warmteoplossing, een aansluiting op het warmtenet aantrekkelijker zijn dan een individuele oplossing.

F. Breng gemeenten in positie om gebouwen natuurinclusief te kunnen isoleren

G40 gemeenten omarmen de methodiek van soortenmanagementplan (SMP) en pre-SMP om beschermde diersoorten te beschermen. Het is wel belangrijk dat er een eenduidige regeling komt in verband met juridische haalbaarheid. Een aantal provincies hanteert al de pre-SMP volgens voorbeeld van Utrecht, een aantal niet. Belangrijk is dat we op korte termijn tot een landelijke dekking voor SMP's komen en een tijdelijke overbrugging via pre-SMP's. Het opstellen van zo'n SMP kost veel tijd en geld. Voor veel G40 steden zullen de kosten hoger uitvallen vanwege hogere bebouwingsgraad en relatief meer hoogbouw, waar zich meer verblijfplaatsen van beschermde diersoorten bevinden. De huidige en toekomstig beschikbare middelen zijn niet ontoereikend voor volledige dekking van SMP's en bijbehorende mitigerende maatregelen. De G40 wil dat er een landelijk uniforme SMP-onderzoeksmethodiek of model komt. Dat er minimaal 80% van de kosten voor het opstellen van een SMP worden vergoed. De Provincies zijn bevoegd gezag die gemeenten moeten ondersteunen bij het opstellen van een SMP en de financiering hiervan. Zorg dat er geen verschillen gaan ontstaan tussen verschillende provincies.

G. Los de juridische problemen bij verduurzamen van VvE's op

In G40 gemeenten zijn relatief veel Verenigingen van Eigenaren (VvE's) vanwege de dichte bebouwingsgraad ten opzichte van kleinere gemeenten. Door de juridische complexiteit kennen VvE's uitdagingen om verduurzamingsmaatregelen door te voeren. Vooral het vereenvoudigen van besluitvorming binnen VvE's met een onder andere lager quorum is een grote winst. Verder is er één cruciaal onderwerp dat zorgt voor een blokkade, namelijk de complexiteit rond de splitsingsaktes. Dit maakt dat nog steeds alle bewoners inclusief hypotheekverstrekkers akkoord moeten zijn met de ingrepen die zowel de private als collectieve delen van een woning raken. De G40 wil dan ook dat er een oplossing komt voor de problematiek van de splitsingsaktes.

H. Maak de warmtetransitie haalbaar en betaalbaar

Haalbaarheid, betaalbaarheid en rechtvaardigheid van de warmtetransitie voor de samenleving creëert draagvlak en acceptatie en zorgt ervoor dat iedereen kan meedoen met de energietransitie. Energie besparen is daarvoor ook belangrijk om dit te bereiken. Dat draagt niet alleen bij om de energiekosten te verminderen, maar ook aan een comfortabele en gezonde woning. De diverse maatregelen moeten voor alle woningeigenaren beschikbaar zijn, net als de benodigde financieringsinstrumenten.

Dat is van essentieel belang voor het tempo waarmee gemeenten aan de slag kunnen met het verduurzamen en het aardgasvrij maken van wijken. Hiervoor wijzen we op de aparte position paper van de G40 rond energiearmoede³.

Wat zijn de uitdagingen?

Wijkgericht verduurzamen is efficiënter maar mist instrumentarium. Via een wijkgerichte aanpak kunnen gemeenten de bewoners een aantrekkelijk aanbod doen. Juist de mensen die niet kunnen voorfinancieren, de kennis missen of huren bij een particuliere huurder vallen buiten de boot.

Hier missen echter instrumenten:

- Een aantrekkelijk aanbod doen aan inwoners om aan te sluiten op een warmtenet dat even duur of goedkoper is dan een individuele oplossing.
- Er is nu nog geen wettelijk kader om bestaande woonwijk aardgasvrij te maken.
- Er zijn nu vele regelingen voor de gebouwde omgeving voor verschillende doelgroepen, maar de coördinatie mist. Het is lastig voor individuele bewoners om te overzien welke subsidies voor hen geschikt zijn. Verder kunnen de verschillende regelingen met verschillende doelgroepen elkaar zelfs tegenwerken, zoals een individuele subsidie voor een warmtepomp in een gebied waar een gemeente een collectief duurzaam warmtenet wil aanleggen.
- De financiële instrumenten voor inwoners om hun huis te verduurzamen zijn (nog) niet toereikend. Deze zijn niet bereikbaar voor mensen die leven in energiearmoede.

Inzet van duurzame warmtebronnen als alternatief voor aardgas is vaak financieel onaantrekkelijk Haalbaarheid en betaalbaarheid voor huishoudens en bedrijven en de samenleving is een grote uitdaging. Het is de bedoeling dat huishoudens een investering in verduurzaming van de woningen terugverdienen uit de opbrengst van een lagere energierekening. Subsidies en fiscale regelingen werken nu vaak nog onvoldoende.

Keuze van alternatieve warmteopties is een ingewikkelde puzzel voor zowel gemeente, netbeheerder als eindgebruiker

Gebouwen en huizen kunnen op verschillende manieren duurzaam worden verwarmd. Elke oplossing kent voor- en nadelen.

1. Elektrisch via een individuele warmtepomp (bijvoorbeeld gebruik makend van omgevingswarmte of bodemlussen). Voor koken zal er ook worden gekozen voor een elektrische oplossing. Dit zal echter een forse belasting betekenen van het elektriciteitsnet. Zie verder de G40 position paper ‘versterken lokaal energiesysteem’ hoe deze netbelasting⁴. Ook is er onvoldoende hernieuwbare elektriciteit in de winterperiode beschikbaar om aan de totale vraag van de gebouwde omgeving te voldoen (nadat er al fors is geïsoleerd).
2. Het benutten van duurzame warmtebronnen dicht bij huis is een andere manier om huizen te verwarmen. Bijvoorbeeld individueel via bodemwarmte, aquathermie, zonnewarmte of een lokaal bronnet. Het inzetten van deze bronnen in een collectief systeem is minder belastend voor het elektriciteitsnet. Het zal bij weinig woningen lukken om geheel zelfstandig genoeg warmte op te wekken voor ook een koude winter.

³ Position paper Rechtvaardige energietransitie

<https://www.g40stedennetwerk.nl/files/2023-11/G40-position-paper-Rechtvaardige-energietransitie-1-nov-2023.pdf>

⁴ <https://www.g40stedennetwerk.nl/files/2023-10/G40-positionpaper-versterken-lokaal-energiesysteem-19-okt-2023.pdf>

3. Een collectief warmtenet dat door meerdere bronnen wordt gevoed, zoals geothermie, restwarmte, bio-warmte is een oplossing om het elektriciteitsnet niet zwaarder te belasten.

4. Beschikbaarheid van hernieuwbare CO₂-vrij gas om het gasnet richting 2050 volledig te vullen; met name groengas en incidenteel wellicht de veel duurder waterstof. Duurzame gassen belasten het elektriciteitsnet niet maar zijn onvoldoende beschikbaar. Daarnaast is waterstof een energiedrager en niet efficiënt om op te wekken. Duurzame gassen zijn hoogcalorisch en worden ook ingezet voor verduurzamen van de industrie en mobiliteit sector. Logischerwijs wordt dit daarom alleen toegepast voor enkel de incidentele pieken of voor oudere woningen die niet met een warmtepomp te verwarmen zijn en waarvoor geen andere duurzame warmtebronnen beschikbaar zijn.

Een publieke marktordering van collectieve warmte is noodzakelijk maar nog niet geregeld. Het huidige systeem met private warmtebedrijven is volgens de G40 niet optimaal voor de warmtetransitie:

- Er is te weinig grip op private monopolistische warmtebedrijven om te investeren in warmtenetten. Er het is bovendien niet te sturen om bij hoge winsten tarieven te verlagen of extra te investeren. Daarbij moet wel een kanttekening worden gemaakt dat de WCW zal leiden tot hogere tarieven als het Rijk niet investeert in het overbruggen van de onrendabele top.
- Warmtetarieven gebaseerd op NMDA zijn niet transparant, waardoor de indruk bestaat dat die veel hoger zijn dan noodzakelijk.
- Draagvlak en vertrouwen in de warmtetransitie zijn van groot belang. Publieke regie is daarvoor noodzakelijk om de verduurzaming van de gebouwde omgeving te ondersteunen.

Natuurinclusief isoleren van woningen en gebouwen vormt een spanningsveld met de soortenbescherming vanuit de Wet natuurbescherming. Spouwmuren, vloeren en daken van de te isoleren woningen zijn namelijk zeer geschikt als verblijfplaats van beschermde dieren, zoals vleermuis- en vogelsoorten. Om populaties van diersoorten die in gebouwen verblijven in stand te houden, worden eisen gesteld aan de wijze van isoleren van gebouwen. Om te voorkomen dat iedere individuele gebouweigenaar of coöperatie deze onderzoeken laat uitvoeren, kunnen gemeenten een soortenmanagementplan (SMP) laten opstellen. Zo'n onderzoek duurt 1 tot 2 jaar en is dus niet op korte termijn inzetbaar.

Regelgeving VvE's: écht verduurzamen bijna niet mogelijk

De anderhalf miljoen huishoudens die een woning met VvE bewonen, zijn nauwelijks in staat om echt te verduurzamen en zo de energierekening te verlagen. Zelfs als een ruime meerderheid van de VvE-leden voor is, stranden initiatieven in een juridisch moeras. De meest relevante verduurzamingsmaatregelen gaan immers (deels) over zaken waar de VvE over gaat: het gemeenschappelijk dak, gevel of vloer; de energiedrager die het huis verwarmt en tapwater levert, het gebruik van het dak voor panelen.

Het debat: Hoe staan andere belangrijke spelers hierin?

(interne analyse t.b.v. ambtelijke en bestuurlijke discussie)

A. Financiële ondersteuning gemeenten bij de warmtetransitie

Hier ligt politiek geen principieel punt bij politieke partijen, maar wel een issue of dit voldoende budgettaire prioriteit krijgt.

B. Uitfaseren aardgas – landelijk en op wijkniveau (WGIW)

Dit punt ligt politiek erg lastig. VVD is voor keuzevrijheid, PVV ontkent klimaatverandering en de noodzaak van de energietransitie, NSC is hier niet helder maar kiest doorgaans voor lagere lasten en geen plichten voor de burger.

De partijen in de energiesector zijn voor.

C. Collectieve marktordening warmte – WCW

Politiek is er brede steun voor de WCW; zeker voor het deel publieke ordening. Mogelijk twijfelt de VVD. De grote partijen zijn voor.

Standpunt VNG en IPO:

- De VNG en IPO vinden dat er bij warmte-infrastructuur sprake is van vitale infrastructuur en daarom ondersteunen zij het publiek eigenaarschap van de infrastructuur om een marktmonopolie op vitale infrastructuur te voorkomen.

Standpunt private warmtebedrijven (Energie Nederland):

- Huidige private warmtebedrijven zijn furieus over de plannen tot enkel publieke netten en stellen dat de juridische en financiële basis weg is om te investeren. Dit loopt mogelijk vertraging op in de warmtetransitie.
- De warmtebedrijven zijn wel akkoord om de kostensystematiek van NMDA te vervangen door een kostprijs gebaseerde systematiek.

Standpunt netbeheerders (NBNL):

- Netwerkbedrijven/netbeheerders steunen de stap naar publieke marktordening. Er zijn verschillende mogelijkheden voor publieke marktordening. Netwerkbedrijven kunnen samen met andere partijen een publiek warmtebedrijf oprichten.

D. Maak verduurzaming aantrekkelijk

De nu formerende partijen zullen niet makkelijk overgaan op een hogere belasting voor aardgas. Mogelijk ligt een komende regering in de EU zelfs dwars bij de vaststelling van de ETSII met een CO₂-heffing voor de gebouwde omgeving.

Subsidies liggen beter, doch ook hier geldt de discussie over hoeveel budget voor wat.

E. Bundelen van subsidieregelingen en inzetten voor wijkgerichte aanpak

Bij MinBZK en EZK zal dit nog wel op weerstand stuiten. Bij VVD en mogelijk ook andere coalitiegenoten ligt een collectieve aanpak versus individuele keuzes lastig. Binnen de energiesector is er verdeeldheid tussen de voorstanders van individuele technieken (en aanpak) zoals warmtepompen en collectieve technieken zoals geothermie met warmtenetten.

F. Breng gemeenten in positie om gebouwen natuur inclusief te kunnen isoleren

Hier zal brede steun voor zijn, zolang de bescherming van kwetsbare diersoorten gewaarborgd blijft.

G. Verduurzamen van VVE's

Hier zal steun voor zijn, tot het punt waar de vereenvoudiging van besluitvorming binnen VVE's het recht van individuen raakt om voor hun wooneenheid een andere afweging te maken. Dan geldt weer de wens tot 'keuzevrijheid' uit rechts-liberale hoek.