

Inleiding

Sinds 2018 is het op grond van de gewijzigde Gaswet en Wet Voortgang Energietransitie (Wet VET, zie *bijlage*) verplicht om nieuwe woningen zonder aansluiting op aardgas te bouwen. Met het onderzoek van de gemeente naar nieuwe woonwagenstandplaatsen is er raakvlak tussen de Wet VET en de nog te realiseren woonwagens. In principe zijn nieuwe woonwagens, net als reguliere woningen, verplicht om gasloos ingericht te worden. Echter, bij woonwagens zitten daar een aantal haken en ogen aan die in deze memo worden toegelicht. De vraag luidt daarbij of de nieuwe standplaatsen 'gasloos' dienen te worden aangelegd, of dat er een uitzondering kan worden gemaakt. Om een goed afwegingskader tussen de verschillende belangen mee te geven, is deze memo opgesteld. In deze memo worden verschillende scenario's belicht, samen met de mogelijke kanttekeningen. De memo licht eerst de context van woonwagens en de Wet VET toe om vervolgens de verschillende scenario's te bespreken.

Gaswet en Gasaansluitplicht

De Wet VET is geïntroduceerd met het doel om zoveel mogelijk nieuwbouwwoningen van het aardgas af te krijgen. De nieuw te realiseren woningen worden dan bijvoorbeeld met een warmtepomp of aansluiting op het warmtenet (ook wel stadsverwarming) opgeleverd. De Wet VET is een vernieuwing op de vroegere regelgeving, waarbij er een gasaansluitplicht bij nieuwbouw gold om particulieren te kunnen voorzien van een warmtebron. Om op een duurzame manier nieuwe woningen te bouwen, is de Wet VET ingegaan vanaf 1 juli 2018. Nieuwbouwwoningen moeten vanaf deze datum gasloos worden gebouwd. Echter, zijn er twee uitzonderingen op de Wet VET waardoor de gasaansluitplicht wel geldt. Dit is wanneer:

1. voor het bouwwerk vóór 1 juli 2018 de aanvraag voor een vergunning is ingediend; of
2. het bouwwerk in een gebied komt dat een college van burgemeester en wethouders heeft aangewezen als een gebied waar aansluiting op het gastransportnet strikt noodzakelijk is om zwaarwegende redenen van algemeen belang, waaronder begrepen de maatschappelijke kosten en baten. Bij ministeriële regeling worden hiertoe nadere regels gesteld.

Raakvlak woonwagens en de Wet VET

De introductie van de Wet VET was niet zonder discussie, aangezien aardgasvrije alternatieven duurder zijn dan het aansluiten op aardgas. Wanneer wij de Wet VET in de context plaatsen van woonwagens, blijkt deze nieuwe regelgeving lastiger in te passen dan het in de eerste instantie zou lijken.

De bestaande woonwagens die op de tweedehandsmarkt in de roulatie zijn, zijn niet aardgasvrij. Het ombouwen van bestaande woonwagens naar gasloos is een erg kostbare aangelegenheid en de nieuwe (BENG) woonwagens zijn erg duur. De aanschafprijs van de BENG-woonwagens valt ver boven de NHG norm¹, die doorslaggevend is voor woonwagenbewoners om een hypotheek te kunnen krijgen voor de koop van een woonwagen. Deze combinatie levert een lastige combinatie op, de reden waarom deze memo is opgesteld om de verschillende scenario's in kaart te brengen. Er zijn in deze casus drie scenario's:

1. het doorvoeren van de Wet VET op de nieuwe woonwagenstandplaatsen (en dus: gasloos bouwen),
2. een ontheffing voor de Wet VET afgeven, of
3. het gesubsidieerd verduurzamen van bestaande woonwagens.

¹ NHG-norm BENG-woonwagen = €160.060 (d.d. 01-01-2023)

Scenario één: gasloos bouwen volgens de Wet VET

Binnen het eerste scenario wordt de Wet VET doorgevoerd en worden woonwagens die op de nieuw te realiseren standplaatsen worden gebouwd verplicht om gasloos te worden ingericht. De bestaande woonwagens op de huidige locaties blijven aangesloten op de gastoevoer.

Kantttekeningen:

Een nieuwe woonwagen die volgens de BENG-eisen is gebouwd, en dus gasloos is, kost minimaal 210.000 euro inclusief BTW (enkellaags houtskeletbouw woonwagen met afmeting 5 x 15 meter). De bewoner die een nieuwe woonwagen wil aanschaffen moet dit zelf zien te financieren omdat een hypotheek niet mogelijk is. De Rabobank is op dit moment de enige bank die hypotheeken verstrekt voor standplaatsen en woonwagens, maar alleen tot maximaal de NHG-grens. De actuele NHG-grens voor standplaatsen is € 53.000,00 en voor BENG-woonwagens is deze € 160.060,00. Hogere eigen inleg is niet mogelijk om dat de NHG vervalt bij een hogere verkoopprijs dan de NHG-grens. Dit betekent dus dat een nieuwe woonwagen alleen voor die bewoners mogelijk is die deze volledig zelf kunnen financieren. In de praktijk zal dit naar verwachting resulteren in standplaatsen die weliswaar zijn gerealiseerd binnen de gemeente, maar niet bewoond worden door woonwagenbewoners. Zij kunnen namelijk over het algemeen geen woonwagen volledig financieren en dus niet kopen.

Daarnaast is een bestaande woonwagen zelden gasloos gebouwd of ingericht, en het ombouwen van een bestaande woonwagen is technisch (nagenoeg) onmogelijk of brengt onevenredig veel kosten met zich mee. Een reguliere woonwagen van twintig jaar oud met afmeting 5 x 15 meter heeft een gemiddelde marktwaarde van 15 tot 25 duizend euro. Het ombouwen naar gasloos van dergelijke woonwagens kosten minstens 40 duizend euro. Dat is meer dan de actuele waarde waardoor het bedrag voor verduurzaming niet in verhouding staat tot de waarde van de woonwagen. Woonwagenbewoners die zich een eigen woonwagen kunnen veroorloven, zullen hier niet voor opteren door de onevenredige kosten voor verduurzaming die zij mogelijk niet kunnen financieren of betalen.

Tot slot is onderzocht of er instrumenten zijn, zoals de inzet van het Warmtefonds of de duurzaamheidslening van de gemeente, die kunnen bijdragen aan een sluitende financiering van een gasloos gerealiseerde nieuwe woonwagen. De conclusie is dat deze instrumenten niet geschikt zijn.

Uiteindelijk zal de standplaats alsnog onbewoond blijven, waardoor dit scenario niet aan te bevelen is.

Scenario twee: ontheffing Wet VET

Het college van burgemeester en wethouders mag, als daar goede redenen voor zijn, bepalen dat er voor een bepaald perceel of een bepaald gebied een uitzondering wordt gemaakt en dat daar wel een gasaansluiting mag komen. De hoofdregel is dat de gasaansluitplicht niet geldt voor nieuwbouw. Hierop zijn twee uitzonderingen mogelijk. De gasaansluitplicht geldt toch wel als:

- Er voor het bouwwerk vóór 1 juli 2018 de vergunningsaanvraag is ingediend;
- Het bouwwerk in een gebied komt dat het college van burgemeester en wethouders heeft aangewezen als een gebied waar aansluiting op het gastransportnet strikt noodzakelijk is om zwaarwegende redenen van algemeen belang.

Let wel, de te plaatsen woonwagens zijn in de regel van voor 2018. Op dat moment golden de Wet VET en de BENG-eisen (= Bijna Energie Neutraal Gebouw) c.q. het gasloos maken van de woonwagens nog niet. Hierdoor zijn deze wet en eisen niet van toepassing op bestaande woonwagens.

Het college heeft dus ingevolge de gaswet de mogelijkheid om af te wijken van de plicht tot gasloos bouwen, en een gebied voor deze uitzondering aan te wijzen. Sub 2 van artikel 10 lid 6 van de Gaswet stelt dat bij ministeriële regeling hiertoe nadere regels worden gesteld. Artikel 1 van die ministeriële regeling (*zie bijlage*) stelt als volgt:

Artikel 1

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

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

Het college heeft dus de mogelijkheid om van de plicht tot gasloos bouwen af te wijken. Het college dient hier enigszins terughoudend mee om te gaan, althans een goede en deugdelijke onderbouwing is nodig om ontheffing te verlenen. De uitzonderingsregels hebben alleen betrekking op:

- een negatief effect op een gemeentelijke wijkaanpak;
- technische onmogelijkheid, of;
- indien de (maatschappelijke) kosten te hoog zijn.

Zoals eerder in deze memo aangegeven, is het voor woonwagenbewoners financieel niet haalbaar om op eigen gelegenheid BENG-woonwagens aan te schaffen dan wel een bestaande woonwagen gasloos te (laten) maken. Hierdoor zullen nieuw gerealiseerde standplaatsen onbewoond blijven, waardoor de inspanning van de gemeente om deze doelgroep te beschermen niet het benodigde resultaat geeft. Het is een politieke overweging om als college een specifieke doelgroep te ontzien van de Wet VET. Binnen de gemeente Alphen aan den Rijn erkennen wij via ons beleid de rechten en de beschermde status van de woonwagencultuur. Een cultuur die niet in stand zal blijven als er onhaalbare eisen worden opgelegd voor hun woonsituatie. Gezien deze omstandigheden is het aan te raden om een ontheffing van de Wet VET af te geven voor de woonwagenbewoners.

Kanttekeningen:

Er bestaat de kans dat er door de media negatieve aandacht gegeven gaat worden aan het besluit om een ontheffing voor woonwagenlocaties af te geven van de Wet VET. Naast het feit dat reguliere nieuwbouwwoningen worden wel gehouden aan de Wet VET, spant de gemeente Alphen aan den Rijn zich in om de openbare ruimte zo duurzaam mogelijk in te richten. Nu duurzaamheid en woningbouw prominente onderwerpen zijn, kan het zo zijn dat de media negatief zullen reageren op het besluit om een specifieke doelgroep te ontheffen van de plicht om gasloos te bouwen.

Daarnaast kan een uitzondering maken op de wet VET voor woonwagenstandplaatsen een negatief verband hebben met het draagvlak bij omwonenden van de nieuwe locaties voor woonwagenstandplaatsen. Voor omwonenden kan het overkomen alsof woonwagenbewoners een voorkeursbehandeling krijgen en aan andere regels moeten voldoen dan bewoners van reguliere woningen. De gemeente heeft echter een inhaalslag te maken met betrekking tot de erkenning van de woonwagencultuur en deze te faciliteren door de realisatie van extra standplaatsen voor woonwagens, wat niet realistisch en haalbaar is als woonwagens conform de Wet VET aangelegd moeten worden.

Aandachtspunten:

De ACM (= Autoriteit Consument & Markt) houdt het gasregister bij. Nieuwbouw kan slechts bij uitzondering en op verzoek nog aan worden gesloten op gas. Wanneer het college besluit om een

uitzondering op de Wet VET te maken voor de nieuw te realiseren woonwagenlocaties, dient het college van B&W haar besluit binnen 10 dagen in te dienen bij de Autoriteit Consument & Markt.

Scenario drie: gesubsidieerd verduurzamen van bestaande woonwagens

De gemeente Alphen aan den Rijn zet zich in voor duurzaamheid door o.a. verduurzaming van particuliere koopwoningen mogelijk te maken voor haar inwoners. Een mogelijk scenario is dat de gemeente deze trend doorzet richting de woonwagenbewoners door hen te helpen met de verduurzaming van bestaande koopwoonwagens. Dit zou voor de gemeente een mooie kans kunnen zijn om te laten zien hoe belangrijk verduurzaming is.

Kanttekeningen:

De prijs voor verduurzaming van een bestaande woonwagen ligt op een minimum van €40.000. Dit bedrag is niet haalbaar voor woonwagenbewoners, waardoor zij gesubsidieerde financiële hulp nodig hebben. De kosten om hierin door de gemeente in te voorzien pakken echter hoog uit, aangezien er op de korte termijn minimaal 21 standplaatsen voor koop- c.q. huurwoonwagens gerealiseerd moeten worden. Daarnaast blijft de situatie zo dat de bestaande woonwagens weliswaar voor dit bedrag verduurzaamd kunnen worden, maar dit niet altijd mogelijk is en daarbij, de restwaarde van de bestaande woonwagens niet opweegt tegen het bedrag wat ter verduurzaming geïnvesteerd moet worden in de woonwagens. Daarnaast zou de kritiek van particuliere eigenaren van een koopwoning op kunnen roepen wanneer het vanuit de gemeente gesubsidieerde bedrag voor verduurzaming van een woonwagens hoger zou zijn dan dat voor een koopwoning. Deze aspecten zorgen ervoor dat dit scenario niet aan te raden is.

Advies aan college van B&W

Het advies aan het college is om een ontheffing van de Wet VET af te geven voor de woonwagens op de nieuw te realiseren woonwagenlocaties, volgens scenario twee van deze memo. Het is wel de afweging waard om als vereiste voor de nieuwe woonwagenlocaties mee te nemen dat de nieuwe woonwagens aangesloten moeten worden op stadsverwarming. Dit zorgt ervoor dat de woonwagens weliswaar niet helemaal gasloos ingericht worden, maar er wel een verbeterslag ter verduurzaming wordt gerealiseerd.

Bijlagen

- Wet van 9 april 2018 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1198 en van de Gaswet (voortgang energietransitie)
- Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 25 juni 2018
- RVO Factsheet wijziging gasaansluitplicht per 1 juli 2018
- Autoriteit Consument en Markt - invulmodule register gasloze gebieden
- Autoriteit Consument en Markt – Melding van gebieden voor register gasaansluitplicht, invulinstructie
- Autoriteit Consument en Markt – Melding van gebieden voor register gasaansluitplicht, juridisch kader