

NOTITIE

Onderwerp	Beoordeling: mer-(beoordelings)plicht Warmteprogramma gemeente Woerden
Project	Mer-beoordeling Warmteprogramma gemeente Woerden
Opdrachtgever	Gemeente Woerden
Projectcode	146887
Projectleider	[REDACTED]
Status	Definitief
Datum	27 mei 2025
Referentie	146887/25-008.431

Auteur(s)	[REDACTED] MSc
Gecontroleerd door	[REDACTED] MSc
Goedgekeurd door	[REDACTED] MSc
Paraaf	[REDACTED]

Bijlage(n)

-

Aan Gemeente Woerden [REDACTED]
Kopie

1 INLEIDING

In lijn met het Klimaatakkoord dat de reductie van broeikasgassen nastreeft om klimaatverandering te beperken, zet Woerden zich in om tegen 2050 klimaatneutraal en aardgasvrij te zijn, zoals weergegeven in de Warmtevisie van 2021. Het nieuwe Warmteprogramma voor 2025-2035, voortbouwend op die visie, introduceert bijgewerkte plannen aangepast aan de nieuwste wetgeving en inzichten.

Onder de Omgevingswet kan een planMER-plicht gelden voor het instrument programma. Als de Warmtevisie wordt uitgewerkt in het Warmteprogramma, kan het dus nodig zijn om een planMER uit te voeren.

Of het programma mer-(beoordelings)plichtig is, hangt af van de inhoud van het Warmteprogramma. Een algemeen antwoord of het Warmteprogramma mer-(beoordelings)plichtig is bestaat niet. Deze notitie bevat handvatten om te kunnen beoordelen of voor het programma een mer-(beoordelings)plicht bestaat. Deze notitie verklaart waarom het Warmteprogramma Woerden 2025 niet mer-(beoordelings)plichtig is.

2 INHOUD WARMTEPROGRAMMA WOERDEN

De gemeente Woerden heeft binnen haar Warmteprogramma twee actielijnen uitgezet om de gemeente aardgasvrij te maken. De eerste actielijn richt zich op het opstellen van uitvoeringsplannen voor zes buurten binnen de komende tien jaar. Hierbij worden de mogelijkheden voor samenwerking met bewoners en belanghebbenden onderzocht. Deze plannen omvatten strategieën voor verwarming zonder aardgas, de impact op bewoners en bedrijven, en de ondersteuning die de gemeente en haar partners bieden. Deze plannen bevatten echter nog geen concrete, voorgenomen activiteiten die zorgen voor een fysieke verandering in het plangebied.

De tweede actielijn richt zich op gemeente brede verduurzaming, waarbij de gemeente initiatieven zoals woningisolatie en het benutten van aardwarmte stimuleert via informatievoorziening en subsidies. Het uiteindelijke doel is om sommige buurten vóór 2050 geheel aardgasvrij te maken, waar mogelijk en betaalbaar, altijd in nauwe samenwerking met de inwoners.

3 PLANMER-PLICHT ONDER DE OMGEVINGSWET

Met de inwerkingtreding van de Wgiw wordt het Warmteprogramma een verplicht programma onder de Omgevingswet. Programma's onder de Omgevingswet zijn mer-plichtig wanneer het programma:

- het wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven programma betreft (Omgevingswet artikel 16.34, eerste lid);
- en het programma een kader vormt voor besluiten voor mer-(beoordelings)plichtige projecten (Omgevingswet artikel 16.36).

Toelichting begrip 'kaderstellend'

Wet- en regelgeving geeft geen duidelijk antwoord op wanneer iets kaderstellend is. Nationale en Europese rechtspraak bevat wel wat handvaten:

- in het Nevele-arrest heeft het Hof (op basis van eerdere rechtspraak) bepaald dat het voor kaderstellendheid van belang is of "een groot pakket criteria en modaliteiten voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben" worden vastgesteld (punt 67 Nevele-arrest¹);
- het begrip 'groot pakket van criteria en modaliteiten' moet op een kwalitatieve en niet op een kwantitatieve manier worden begrepen (punt 70 Nevele-arrest);
- het kader dat wordt gesteld hoeft niet uitputtend te zijn, maar moet wel 'voldoende belangrijk' zijn voor de bepaling van de voorwaarden waaronder een vergunning kan worden verleend (punt 71 Nevele-arrest). Het gaat erom dat de betrokken bepalingen een voldoende groot belang en reikwijdte hebben om de op de betrokken sector toepasselijke voorwaarden te bepalen en dat de keuzen die via die normen in het bijzonder met betrekking tot milieu worden gemaakt, ertoe dienen de voorwaarden vast te stellen waaronder toekomstige concrete projecten kunnen worden vergund (punt 72 Nevele-arrest);
- puur indicatieve plannen gelden niet als kaderstellend (punt 76 Nevele-arrest).

Passende beoordeling

Ook als het programma leidt tot aanzienlijke milieueffecten en/of wanneer een passende beoordeling (Natura 2000) moet worden gemaakt, is een programma mer-plichtig, zoals beschreven in Artikel 16.36, tweede lid.

¹ HvJ EU 25 juni 2020 (ECLI:EU:C:2020:143)

Artikel 16.36. (plan-mer-plichtige plannen of programma's)

1. Het bevoegd gezag voor een plan of programma maakt bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport als dat plan of programma het kader vormt voor te nemen besluiten voor projecten als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid.
2. Het bevoegd gezag voor een plan of programma maakt bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport als bij de voorbereiding van dat plan of programma op grond van artikel 16.53c een passende beoordeling moet worden gemaakt.
3. Voor een plan of programma als bedoeld in het eerste of tweede lid dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau of voor kleine wijzigingen van een plan of programma als bedoeld in het eerste of tweede lid maakt het bevoegd gezag een milieueffectrapport als dat plan of programma of de wijzigingen daarvan aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.
4. Voor een plan of programma dat het kader vormt voor te nemen besluiten voor andere projecten dan bedoeld in het eerste lid maakt het bevoegd gezag een milieueffectrapport als dat plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.
5. Het bevoegd gezag beoordeelt of sprake is van aanzienlijke milieueffecten als bedoeld in het derde en vierde lid, tenzij het zonder een voorafgaande beoordeling een milieueffectrapport maakt. Het bevoegd gezag houdt bij het besluit over de beoordeling van de milieueffecten rekening met de criteria van bijlage II bij de smb-richtlijn. Het bevoegd gezag raadpleegt daarvoor:
 - a. de bestuursorganen en instanties die op grond van een wettelijk voorschrift adviseren over de besluiten, bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, waarvoor het plan of programma het kader vormt, en
 - b. Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat, Onze Minister voor Natuur en Stikstof, Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of in plaats van de betrokken minister een door hem aangewezen bestuursorgaan.
6. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de toepassing van het derde lid.

Bijlage V Omgevingsbesluit - welke projecten zijn mogelijk van toepassing bij het Warmteprogramma

Alle mer-beoordelings(plichtige) projecten omtrent warmte zijn vermeld in bijlage V van het Omgevingsbesluit en zijn mer- plichtig als ze boven de drempel van kolom 2 uitkomen.

Tabel 3.1 Bijlage V - Omgevingsbesluit

Nr.	Projecten	Gevallen waarin de mer-plicht geldt (artikel 16.43, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet)	Gevallen waarin de mer-beoordelingsplicht geldt (artikel 16.43, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet)	Besluiten als bedoeld in artikel 11.6, derde lid, onder c, van het omgevingsbesluit
B.	Winning van delfstoffen en oppervlaktedelfstoffen			
B4	Diepboringen, in het bijzonder: a. geothermische boringen; b. ... c.	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit
C.	Energie-industrie			
C1	Thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties voor de productie van elektriciteit, stoom of warm water	Oprichting, wijziging of uitbreiding met een warmtevermogen van 300 MW of meer (thermisch)	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
J.	Infrastructuur en ruimte			
J9	Buisleidingen voor: a.; b. ... of c. stoom of warm water		Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan of, bij afwezigheid daarvan, de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit.
K.	Waterbeheer			
K1	Werkzaamheden voor het onttrekken of kunstmatig aanvullen van grondwater	Een hoeveelheid water van 10.000.000 m ³ of meer per jaar	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit of de omgevingsvergunning op grond van een omgevingsverordening als bedoeld in artikel 5.4 van de wet
L.	Afval- en afvalwaterbeheer			
L2	Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen	Oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor de verbranding of chemische behandeling met een capaciteit van meer dan 100 ton per dag	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

Kleine wijziging

Volgens Artikel 16.36, derde lid is er sprake van een kleine wijziging als het plan of programma het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau of voor kleine wijzigingen ten opzichte van een bestaand plan of programma. Wanneer de wijzigingen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben dient bevoegd gezag een milieueffectrapport op te stellen.

Uit beschikbare jurisprudentie maken we op dat we spreken van een kleine wijziging als het over een klein gebied met minder dan 1 % van het gemeentelijke grondgebied gaat ten opzichte van een eerder planMER.

4 BEOORDELING MER-PLICHT WARMTEPROGRAMMA WOERDEN

Kaderstellend programma

In het Warmteprogramma van Woerden wordt er alleen vastgelegd in welke gebieden er wordt gestart met het verkennen van collectieve aanpakken. *'We leggen de uitkomsten van de verkenning in de vorm van een advies door het college van B&W voor aan de gemeenteraad. Dit advies vormt de basis voor een uitvoeringsplan. Het is wenselijk dat de verkenning direct overgaat in het opstellen van dat uitvoeringsplan'.* Deze aanpak bevat geen kaders voor planMER plichtige activiteiten zoals beschreven in bijlage V van het Omgevingsbesluit.

De gemeente Woerden ondersteunt woningverduurzaming via verschillende initiatieven. Eigenaar-bewoners krijgen toegang tot informatie en subsidies, terwijl campagnes voor gebouwtypen gericht zijn op collectieve inkoop en effectieve maatregelen. Bewonersinitiatieven worden gefaciliteerd met een getrapte ondersteuningsstructuur. Voor sociale verhuurders zijn prestatieafspraken met woningcorporaties van belang, en particuliere verhuurders worden aangemoedigd tot verduurzaming via handhavinginstrumenten uit aankomend landelijk beleid. VvE's krijgen advies en hulp via een provinciaal ondersteuningsloket.

Volgens bovengenoemde uitgangspunten is Woerden niet verplicht een MER op te stellen, het Warmteprogramma vormt geen kader voor te nemen besluiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, zoals bepaald in artikel 16.36, eerste en vierde lid. Het programma richt zich op verkenningsrondes en adviezen zonder directe besluitvorming.

Bijlage V Omgevingsbesluit

De volgende concrete projecten zouden kunnen voorkomen in een Warmteprogramma én zijn mer-(beoordelings)plichtig:

- B4 Geothermische boring;
- C1 Thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties voor de productie van elektriciteit, stoom of warm water;
- J9 Buisleiding voor warmtetransport;
- K1 Onttrekken/aanvullen van grondwater (dit is nodig voor een warmtekoude-opslag);
- L2 Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen

Het Warmteprogramma van Woerden bevat nog geen concrete projecten volgens bijlage V van het Omgevingsbesluit die de drempelwaarde overschrijden voor gevallen waarin de mer-plicht geldt. Ook zijn de plannen in het Warmteprogramma voor deze projecten puur indicatief voor oprichting, wijziging of uitbreiding en is ook de mer-beoordelingsplicht niet van toepassing.

Passende beoordeling

Op grond van artikel 16.53c is een passende beoordeling niet van toepassing, aangezien het programma nog geen specifieke activiteiten definieert die effecten op Natura 2000-gebieden hebben. Het programma bevat nog geen concrete, voorgenomen activiteiten die zorgen voor een fysieke verandering in het plangebied. Het programma bevat nog geen activiteiten die leiden tot interferentie in de fysieke leefomgeving en daardoor kan er nog geen beoordeling op effecten op natura 2000 gebieden worden gemaakt met behulp van een AERIUS-berekening.

Kleine wijziging

Een eerdere planMER is niet van toepassing voor het Warmteprogramma van Woerden, dus de kleine wijziging is hier niet van toepassing.

5 CONCLUSIE

Het Warmteprogramma Woerden 2025 is niet mer-(beoordelings)plichtig, aangezien geen van de criteria voor het verplicht opstellen van een milieueffectrapportage van toepassing zijn op het programma. Het programma richt zich op verkenning en adviesvormen zonder een direct kader voor besluitvorming met aanzienlijke milieueffecten.