

# Handreiking mer in de warmtetransitie

Een praktische gids voor  
gemeenten: wanneer is de  
mer(boordeling) aan  
de orde en hoe ga je  
ermee aan de slag?

Mei 2025



# Inhoud

|                                                                                  |           |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Samenvatting</b>                                                              | <b>3</b>  |
| <b>Aanleiding en doel</b>                                                        | <b>7</b>  |
| <b>Hoofdstuk 1 – Warmtetransitie en mer: de theorie</b>                          | <b>10</b> |
| 1.1 Het planproces van de warmtetransitie op hoofdlijnen                         | 10        |
| 1.2 Wanneer is een plan-mer(boordeling) verplicht bij het warmte-<br>programma?  | 13        |
| 1.3 Plan-mer en plan-mer-beoordeling: inhoud en procedure                        | 25        |
| <b>Hoofdstuk 2 – Warmtetransitie en mer: de praktijk</b>                         | <b>35</b> |
| 2.1 Bewustwording                                                                | 35        |
| 2.2 Het beslisschema toegepast                                                   | 38        |
| 2.3 Handreikingen voor de praktijk                                               | 43        |
| <b>Bijlage 1 Activiteiten warmtetransitie en mer: Bijlage V Omgevingsbesluit</b> | <b>45</b> |
| <b>Bijlage 2 Warmtetechnieken</b>                                                | <b>48</b> |

# Samenvatting

De warmtetransitie is een grote maatschappelijke opgave waarbij gemeenten hun wijken en andere deelgebieden aardgasvrij maken. Het is de bedoeling dat gemeenten uiterlijk 31 december 2026 de opvolger van de transitievisie warmte vaststellen: het warmteprogramma.<sup>1</sup>

Uit verschillende signalen die het NPLW ontving, blijkt dat gemeenten bij de voorbereiding op het warmteprogramma diverse vragen hebben over de milieueffectrapportage. Een milieueffectrapportage is een hulpmiddel voor een zorgvuldige besluitvorming over de warmtetransitie. Deze handreiking geeft gemeenten inzicht in de rol van de milieueffectrapportage bij het warmteprogramma en de aanpak van dit proces.

## Is een milieueffectrapportage verplicht?

Een veelgestelde vraag van gemeenten is of het opstellen van een milieueffectrapportage verplicht is bij het warmteprogramma. We spreken dan van de zogenaamde **plan-mer-plicht**. In veel gevallen is het antwoord: ja. Dat geldt met name voor warmteprogramma's die kaders stellen voor de ontwikkeling of realisatie van collectieve warmtenetten. Ook bij het inzetten van bijvoorbeeld all-electric-warmteoplossingen kan sprake zijn van aanzienlijke milieueffecten. In die gevallen moet de gemeente een plan-mer-beoordeling uitvoeren om te bepalen of een milieueffectrapportage nodig is.

Als het warmteprogramma geen kaders stelt voor warmtenetten en uitsluitend alternatieve warmtetechnieken bevat die naar verwachting geen aanzienlijke milieueffecten veroorzaken, dan kan het zijn dat er geen plan-mer-plicht of plan-mer-beoordelingsplicht geldt. De gemeente moet dit wel goed gemotiveerd onderbouwen in het warmteprogramma.

## Het planproces van de warmtetransitie op hoofdlijnen

Om te kunnen bepalen of en op welk moment een milieueffectrapportage aan de orde is, is het van belang te begrijpen hoe het warmteprogramma zich verhoudt tot andere onderdelen van het planproces in de warmtetransitie. Dat planproces bestaat kortweg uit 3 stappen:



<sup>1</sup> De exacte termijn voor het vaststellen van het eerste warmteprogramma wordt bepaald in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) die hoort bij de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw): het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw). Op het moment van schrijven van deze handreiking is de Bgiw nog in voorbereiding. In afwachting van de definitieve inwerkingtreding gaan we er voorlopig van uit dat gemeenten uiterlijk 2026 een warmteprogramma moeten vaststellen.

### Stap 1 Warmteprogramma

Het **warmteprogramma** is een verplicht programma onder de Omgevingswet. Het programma is een nieuw instrument in de Omgevingswet ‘tussen’ de omgevingsvisie (visie op hoofdlijnen) en het omgevingsplan (concrete regels). In het warmteprogramma legt het **college** vast welke buurten en wijken van aardgas worden afgesloten en welke alternatieve, duurzame warmtesystemen worden geïmplementeerd.

### Stap 2 Uitvoeringsplan

In het **uitvoeringsplan** beschrijft het **college** hoe zij de transitie naar duurzame warmte in specifieke wijken wil realiseren. Het uitvoeringsplan kan helpen om de warmtetransitie zorgvuldig en goed onderbouwd uit te voeren. Het uitvoeringsplan is niet verplicht en kan worden vormgegeven als een vrijwillig programma onder de Omgevingswet.

### Stap 3 Omgevingsplan

In een **wijziging van het omgevingsplan** bepaalt de gemeente binnen welke termijn het aardgasgebruik in een bepaald gebied eindigt en welke verwarmingstechniek als alternatief wordt aangewezen: de aanwysbevoegdheid. Dit is een besluit van de **gemeenteraad**.

## Wanneer is sprake van een plan-mer-plicht of plan-mer-beoordelingsplicht?

Bij elke vervolgstap in het planproces – zoals een actualisatie van het warmteprogramma, het uitvoeringsplan of wijziging van het omgevingsplan – moet de gemeente toetsen of er een plan-mer(beoordelings)plicht geldt. Daarbij kan je een eerder opgesteld plan-MER of plan-mer-beoordeling als basis gebruiken. Gemeenten kunnen ook vrijwillig kiezen voor een plan-mer, bijvoorbeeld om alternatieven beter af te wegen of het draagvlak te versterken.

Gemeenten kunnen met het beslisschema plan-milieueffectrapportage van IPLO (april 2025) toetsen of een plan-mer of plan-mer-beoordeling nodig is. Naar verwachting zullen warmteprogramma's vaak kaders stellen voor activiteiten die kunnen leiden tot aanzienlijke milieueffecten. Deze activiteiten zijn opgenomen in Bijlage V van het Omgevingsbesluit (Ob). Het gaat bijvoorbeeld om de volgende activiteiten/categorieën uit Bijlage V Ob (zie ook Bijlage 1 bij deze handreiking):

- Diepboringen, voor onder andere geothermische boringen (categorie B4);
- Thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties voor de productie van elektriciteit, stoom of warm water (categorie C1);
- Buisleidingen voor onder andere het transport van stoom of warm water (categorie C9);
- Werkzaamheden voor het onttrekken of kunstmatig aanvullen van grondwater (categorie K1);
- Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen (categorie L2).

Als een warmteprogramma kaderstellend is voor één of meer van deze activiteiten, geldt in principe een plan-mer-plicht. De plan-mer-plicht geldt ook als voor het warmteprogramma een passende beoordeling nodig is, omdat significant negatieve milieueffecten op een Natura2000-gebied niet zijn uitgesloten. Hoe je dat toetst, wordt in de volgende paragrafen uitgelegd.

Een plan-mer-beoordelingsplicht is in de volgende situaties aan de orde:

- Voor andere projecten die aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben, maar niet zijn genoemd in bijlage V Ob, geldt een plan-mer-beoordelingsplicht. Denk hierbij aan all-electric-warmteoplossingen.
- Voor warmteprogramma's met een 'kleine wijziging op lokaal niveau' of die een 'klein gebied' betreffen, kan een plan-mer-beoordeling toereikend zijn. Omdat de warmteprogramma's vaak over de gehele gemeente gaan, is vaker sprake van een plan-mer-plicht dan van een plan-mer-beoordelingsplicht.

In een plan-mer-beoordeling wordt onderzocht of een warmtetechniek aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Als dat het geval is, wordt een plan-MER opgesteld. Zo niet, dan volstaat een plan-mer-beoordeling.

## Procedure plan-mer en plan-mer-beoordeling

- De plan-mer bij een warmteprogramma bestaat uit 6 stappen:
  1. kennisgeving van het voornemen om een warmteprogramma op te stellen, het bijbehorende plan-mer uit te voeren en belanghebbenden te betrekken via participatie;
  2. vaststellen reikwijdte en detailniveau van de plan-MER;
  3. opstellen van de plan-MER;
  4. vertaling resultaten de plan-MER in ontwerp-warmteprogramma;
  5. tervisielegging de plan-MER bij ontwerp warmteprogramma;
  6. vaststellen warmteprogramma.
- De plan-mer-beoordeling bij een warmteprogramma bestaat uit de volgende stappen:
  1. beoordeling of sprake is van aanzienlijke milieueffecten;
  2. advies van wettelijke adviseurs;
  3. geen plan-mer: motiveren waarom niet; of  
wel plan-mer: procedure doorlopen.

## Meerwaarde van de milieueffectenrapportage

Een milieueffectrapportage brengt de milieugevolgen van keuzes in de warmtetransitie vroegtijdig in beeld. Gemeenten maken zo goed onderbouwde keuzes en het bevordert de transparantie in het besluitvormingsproces. Ook draagt de milieueffectenrapportage bij aan het vergelijken van (warmte)alternatieven en aan het creëren van draagvlak bij inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Tegelijkertijd kost het opstellen van een milieueffectrapportage tijd en vraagt het om voldoende budget en inzet van mensen met de juiste kennis. Het is daarom belangrijk dat gemeenten zich hier tijdig op voorbereiden.

## **Dubbele omgekeerde trechtering en voortbouwen op beschikbare informatie**

In de praktijk kan een milieueffectrapportage voor een warmteprogramma enigszins globaal zijn. Naarmate het planproces van de warmtetransitie vordert, komt er steeds meer informatie beschikbaar. Dit vraagt om voortdurende afstemming: wat kan worden hergebruikt en wat moet worden aangevuld? Dit wordt ook wel 'dubbele omgekeerde trechtering' genoemd: van globaal naar specifiek, en van beperkte naar volledige informatie.

# Aanleiding en doel

De warmtetransitie is een grote maatschappelijke opgave. Gemeenten hebben hierin een belangrijke rol. Zo heeft elke gemeente een transitievisie warmte opgesteld. De volgende stap is het vaststellen van het warmteprogramma door het college van burgemeesters en wethouders. Het is de bedoeling dat dit uiterlijk in 2026 gebeurt. Daarna moet het warmteprogramma ten minste elke 5 jaar worden geactualiseerd.

In het warmteprogramma formuleert de gemeente een gebiedsgerichte aanpak en beschrijft het per gebied hoe de gebouwde omgeving de komende 10 jaar wordt verduurzaamd. Ook geeft de gemeente per gebied aan of zij voornemens is om de aanwysbevoegdheid in te zetten.

Om gemeenten hierbij te ondersteunen stelde NPLW de handreiking Warmteprogramma op.

## Waarom deze handreiking?

Gemeenten hebben veel vragen over de milieueffectrapportage bij het opstellen van een warmteprogramma. De belangrijkste vraag is of het opstellen van een milieueffectrapport verplicht is. In veel gevallen is dat zo, met name wanneer het programma kaders bevat voor collectieve warmtenetten of andere technieken met mogelijk aanzienlijke milieueffecten.

Deze handreiking helpt gemeenten bij het bepalen of een plan-mer of plan-mer-beoordeling nodig is, en biedt praktische ondersteuning bij het doorlopen van de procedure. De handreiking beantwoordt onder meer de volgende vragen:

- Wanneer is een plan-mer of een plan-mer-beoordeling verplicht?
- Wat zijn de inhoudelijke en procedurele eisen aan een plan-mer of plan-mer-beoordeling?
- Wanneer is een advies van de Commissie mer verplicht of juist wenselijk?
- Hoe houd je rekening met vervolgstappen in het planproces van de warmtetransitie, zoals de uitvoeringsplannen, omgevingsplanwijzigingen of het aanvragen van vergunningen?

## Doel van de handreiking

Deze handreiking helpt gemeenten om de rol van milieueffectrapportage bij het warmteprogramma goed te begrijpen en toe te passen. De nadruk ligt op het warmteprogramma als eerste stap in het planproces. De koppeling met vervolgbesluiten, zoals het uitvoeringsplan en wijzigingen in het omgevingsplan, komt ook aan bod. De handreiking ondersteunt gemeenten bij het effectiever invullen van hun regierol en het zorgvuldig doorlopen van het planproces.

Ook partijen zoals de Commissie mer en advies- en ingenieursbureaus kunnen de handreiking gebruiken als naslagwerk of hulpmiddel bij het begeleiden van gemeenten. Zo draagt de handreiking bij aan een zorgvuldige besluitvorming én versnelling van de warmtetransitie naar aardgasvrije buurten en wijken.

## Opbouw in 2 delen: de theorie en de praktijk

De handreiking bestaat uit 2 delen:

### Hoofdstuk 1 – Warmtetransitie en de mer: de theorie

- 1.1 Het planproces van de warmtetransitie op hoofdlijnen
- 1.2 Wanneer is een milieueffectrapportage verplicht bij een warmteprogramma?
- 1.3 Inhoud en procedure van een plan-mer en plan-mer-beoordeling

### Hoofdstuk 2 – Warmtetransitie en de milieueffectrapportage: de praktijk

- 2.1 Bewustwording van de complexiteit, de urgentie en de voordelen van de milieueffectrapportage binnen de warmtetransitie
- 2.2 Is het warmteprogramma plan-mer-plichtig of plan-mer-beoordelings-plichtig?  
Praktische handvatten voor het werken met het beslisschema van IPLO
- 2.3 Praktische tips en aandachtspunten voor de milieueffectrapportage in de uitvoering

### Begrippenkader

Deze handreiking gebruikt specifieke termen en afkortingen rondom de milieueffectrapportage in de warmtetransitie. Een overzicht van deze begrippen staat in het begrippenkader hieronder:

| Afkortingen/begrippen                  | Verklaring                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| het MER                                | Het milieueffectrapport: het rapport                                                                                                                           |
| de mer                                 | De milieueffectrapportage: de procedure                                                                                                                        |
| NRD                                    | Notitie Reikwijdte en Detailniveau, startdocument van een mer-procedure                                                                                        |
| Plan-MER                               | Milieueffectrapport bij een plan of programma                                                                                                                  |
| Project-MER                            | Milieueffectrapport bij een concreet besluit of vergunning                                                                                                     |
| (Plan- of project-)mer-plicht          | Wettelijke verplichting om een plan-mer-procedure of project-mer-procedure te doorlopen en een plan- of project-mer op te stellen                              |
| (plan-/project-)mer-beoordelingsplicht | Toets of sprake is van aanzienlijke milieueffecten om te beoordelen of een plan-mer of project-mer nodig is                                                    |
| Commissie mer                          | Commissie voor de milieueffectrapportage (onafhankelijke instantie die een MER toetst en op verzoek advies geeft over reikwijdte en detailniveau voor een MER) |

## Achtergrondinformatie

Meer achtergrondinformatie is opgenomen in de bijlagen van deze handreiking of is te vinden via verwijzingen naar betrouwbare online bronnen. De informatie in deze handreiking is actueel tot en met **18 april 2025**.

### Beschikbare informatie over warmtetransitie en mer

NPLW en andere instanties stellen informatie over de instrumenten van de warmtetransitie en de milieueffectrapportages beschikbaar. Bekijk de volgende websites met relevante informatie:

|                                               |                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b><u>NPLW</u></b>                            | <a href="#">handreiking uitvoeringsplan</a> en de <a href="#">handreiking warmteprogramma</a>                                                              |
| <b><u>NP RES</u></b>                          | <a href="#">warmtetransitie</a> , <a href="#">milieueffectrapportage</a> en <a href="#">handreiking RES en werkbladen</a>                                  |
| <b><u>IPLO</u></b>                            | <a href="#">wijk voor wijk van het gas af en plannen en programma's</a> en de <a href="#">milieueffectrapportage</a>                                       |
| <b><u>VNG</u></b>                             | <a href="#">warmtetransitie: overgang naar aardgasvrij</a> en <a href="#">handreiking milieueffectrapportage voor omgevingsplannen</a>                     |
| <b><u>Commissiener.nl</u></b>                 | <a href="#">factsheets</a> , <a href="#">handreikingen</a> , <a href="#">infographics</a> , <a href="#">wat is mer?</a> en <a href="#">mer-beoordeling</a> |
| <b><u>Planbureau voor de Leefomgeving</u></b> | <a href="#">warmtetransitie</a> en <a href="#">startanalyse aardgasvrije buurten 2020</a>                                                                  |

# Hoofdstuk 1

## Warmtetransitie en mer: de theorie

### 1.1 Het planproces van de warmtetransitie op hoofdlijnen

De milieueffectrapportage (mer) is geen doel op zich, maar een instrument binnen het bredere gemeentelijke plan- en besluitvormingsproces. Een mer is altijd gekoppeld aan een plan, programma, besluit of vergunning. Om vragen over een mer in de warmtetransitie te kunnen beantwoorden, is het belangrijk om eerst inzicht te krijgen in de manier waarop het planproces in de warmtetransitie is ingericht.

Hierna volgt een beknopt overzicht. Meer informatie is te vinden in de handreiking warmteprogramma en de handreiking Uitvoeringsplan van het NPLW.

### Wettelijk kader voor de warmtetransitie

Gemeenten hebben de regie in de warmtetransitie. Samen met bewoners, gebouweigenaren en andere betrokkenen doorlopen zij een zorgvuldig proces om de gebouwde omgeving aardgasvrij te maken. Het doel is om de gemeentelijke regierol in de warmtetransitie stevig te verankeren in de volgende wet- en regelgeving:

- Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw),
- Wet collectieve warmte (Wcw),
- onderliggende Algemene Maatregelen van Bestuur (Bgiw en Bcw);
- bijbehorende Ministeriële regelingen voor inwerkingtreding.

| Afkorting   | Wet- en regelgeving                                | Inwerkingtreding                                                                           |
|-------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Wgiw</b> | Wet gemeentelijke instrumenten warmte-transitie    | Artikel IIA op 1 januari 2025 in werking getreden, andere delen streefdatum 1 januari 2026 |
| <b>Bgiw</b> | Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie | Streefdatum 1 januari 2026                                                                 |
| <b>Wcw</b>  | Wet collectieve warmte                             | Streefdatum 1 januari 2026                                                                 |
| <b>Bcw</b>  | Besluit collectieve warmte                         | Streefdatum 1 januari 2026                                                                 |
| <b>Ow</b>   | Omgevingswet                                       | 1 januari 2024                                                                             |
| <b>Ob</b>   | Omgevingsbesluit                                   |                                                                                            |

De Wgiw is op 10 december 2024 aangenomen door de Eerste Kamer en treedt gefaseerd in werking. Naar verwachting behandelt de Tweede Kamer de Wcw in de zomerperiode van 2025. De wetgeving is nog in ontwikkeling.

## Stapsgewijs proces naar lokale warmtetransitie

De Wgiw biedt een wettelijk kader voor de gebieds- of wijkgerichte aanpak in de warmtetransitie, en geeft betrokkenen vooraf voldoende houvast, handelingsperspectief en rechtszekerheid. Op hoofdlijnen ziet het besluitvormingsproces voor gemeenten er als volgt uit:



### Stap 1 Warmteprogramma (transitievisie warmte)

In het **warmteprogramma** leggen gemeenten vast welke buurten en wijken ze van aardgas afsluiten en welke alternatieve, duurzame warmtesystemen ze implementeren. Het eerste warmteprogramma stellen gemeenten vast op uiterlijk 31 december 2026. Het **college** stelt het warmteprogramma vast en dient deze ten minste elke 5 jaar te actualiseren. Voor het opstellen van een warmteprogramma kan een plan-mer-plicht of plan-mer-beoordelingsplicht gelden.

Door het warmteprogramma te verankeren in de Omgevingswet, worden gemeenten verplicht om gerichte stappen te zetten in de warmtetransitie. Het warmteprogramma vormt daarmee een belangrijke schakel in de nationale ambitie om uiterlijk 2050 aardgasvrij te zijn.

### Het instrument programma onder de Omgevingswet

Elke gemeente stelde eerder een Transitievisie Warmte (TVW) op, waarin zij plannen en strategieën uiteenzette om buurten en wijken over te laten stappen van aardgas naar duurzame warmtesystemen. Met de Wgiw is de transitievisie warmte verankerd in de Omgevingswet als verplicht programma: het warmteprogramma.

Het instrument programma onder de Omgevingswet:

- werkt beleidsvoornemens verder uit in concrete doelstellingen en maatregelen voor een bepaald gebied of onderwerp;
- is niet integraal, maar kan zich richten op specifieke gebieden, sectoren of onderwerpen;
- slaat als het ware de brug tussen de meer abstracte en op de lange termijn gerichte omgevingsvisie en het omgevingsplan (dat wel juridisch bindend is);
- wordt vastgesteld door het college van burgemeesters en wethouders;
- bindt alleen het vaststellende bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn bevoegdheden en bevat geen bindende regels voor burgers en bedrijven;
- is niet vatbaar voor bezwaar of beroep;
- vereist zorgvuldige participatie en inspraak, bijvoorbeeld via de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Zie voor meer informatie de [handreiking warmteprogramma](#) van het NPLW.

## Stap 2 Uitvoeringsplan

In het **uitvoeringsplan** beschrijft **het college** de concrete realisatie van de transitie naar duurzame warmte in specifieke wijken of gebieden. Het uitvoeringsplan beschrijft voor één of meerdere wijken of gebieden op welk (collectief) duurzaam alternatief voor aardgas deze wijk(en) overgaan en per wanneer. Verder beschrijft het uitvoeringsplan welke maatregelen nodig zijn om tot de gewenste situatie te komen.

Het uitvoeringsplan kan een waardevol hulpmiddel zijn om de warmtetransitie zorgvuldig en goed onderbouwd uit te voeren. Het is niet verplicht, maar kan door het **college** worden vastgesteld als vrijwillig programma onder de Omgevingswet.

Zie voor meer informatie de [handreiking uitvoeringsplan warmtetransitie](#) van het NPLW.

## Stap 3 Omgevingsplan

Tot slot kunnen gemeenten het **omgevingsplan wijzigen**. Zo kunnen ze een warmtetransitiegebied aanwijzen en een termijn kiezen waarop het gebied overgaat op een duurzame (collectieve) warmtevoorziening. Dit is de zogenaamde ‘aanwijsbevoegdheid’. De aanwijsbevoegdheid is neergelegd in de Wgiw en wordt verder uitgewerkt in het Bgiw. Het uitvoeringsplan (stap 2) is een belangrijke bouwsteen voor de onderbouwing van de wijziging van het omgevingsplan (en de inzet van de aanwijsbevoegdheid). De wijziging van het omgevingsplan is een besluit van de **gemeenteraad**.



## 1.2 Wanneer is een plan-mer(beoordeling) verplicht bij het warmteprogramma?

In deze paragraaf van de handreiking wordt uitgelegd wanneer een gemeente verplicht is om de milieueffectrapportage op te stellen bij het warmteprogramma. De focus ligt op de plan-mer en de plan-mer-beoordeling bij het warmteprogramma. Het eind van deze paragraaf gaat kort in op mer-verplichtingen bij vervolgstappen in het planproces, zoals het uitvoeringsplan, de wijziging van het omgevingsplan en vergunningen.

Voordat we het beslisschema bespreken dat je helpt bij deze beoordeling, geven we eerst een korte toelichting op het doel van de milieueffectrapportage, de juridische kaders en lichten we een belangrijk onderscheid toe.

### 1.2.1 Een korte introductie op de plan-mer(beoordeling)

#### Doel milieueffectrapportage

- Het doel van een milieueffectrapportage is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de plan- en besluitvorming voor activiteiten met mogelijke milieueffecten.
- Het begrip 'milieu' wordt breed opgevat. Het gaat niet alleen om thema's als lucht, bodem, geluid en water, maar omvat ook aspecten als landschap, erfgoed, natuur, gezondheid en duurzaamheid.

#### Wettelijke basis

De wettelijke verplichtingen voor de milieueffectrapportage zijn vastgelegd in de Omgevingswet (Afdeling 16.4) en verder uitgewerkt in het Omgevingsbesluit (Hoofdstuk 11 en Bijlage V). Hierin staat onder andere:

- voor welke plannen en besluiten een mer verplicht is;
- in welke gevallen een plan-mer of plan-mer-beoordeling geldt;
- wanneer sprake is van een project-mer of project-mer-beoordeling;
- welke stappen in de procedure moeten worden doorlopen;
- welke eisen gelden voor de inhoud van MER-producten;

#### Plannen versus projecten

De Omgevingswet maakt onderscheid tussen:

- **plan-mer** voor plannen en programma's, zoals een warmteprogramma, omgevingsvisie of omgevingsplan. In een plan-mer onderzoek je de milieueffecten van beleidsvoornemens, zodat je deze vroegtijdig kunt meenemen in het planproces.
- **project-mer** voor concrete besluiten, zoals de wijziging van een omgevingsplan of omgevingsvergunningen voor een milieubelastende activiteit, omgevingsvergunningen voor een wateractiviteit of een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). In een project-mer onderzoek je de milieueffecten van de beoogde activiteit concreet en toetsend, zodat je deze mee kunt wegen in de besluitvorming.

## Mer versus mer-beoordeling

De Omgevingswet maakt onderscheid tussen een mer en een mer-beoordeling:

- Een **mer** is een uitgebreide procedure die verplicht is voor plannen of projecten waarvan op voorhand aanzienlijke milieueffecten worden verwacht (zie Bijlage V Ob). Ook als voor het plan een passende beoordeling nodig is vanwege mogelijke significante negatieve effecten op een Natura 2000 gebied, is een plan-mer verplicht.
- Een mer-beoordeling is een lichtere procedure. Daarbij beoordeelt het bevoegd gezag of het plan of project aanzienlijke milieueffecten met zich meebrengt. Alleen als dat het geval is, moet alsnog een volledige mer worden doorlopen. Zijn aanzienlijke milieueffecten uitgesloten, dan is een plan-mer niet nodig.

### **Let op: Plan-mer-beoordeling mogelijk ook voor andere projecten**

Een belangrijk aandachtspunt bij het bepalen van de mer-plicht is artikel 16.34 lid 4 Ow. Dit artikel bepaalt dat ook voor projecten die niet in Bijlage V Ob staan een plan-mer verplicht is als het plan aanzienlijke milieueffecten kan veroorzaken. Dit betekent met andere woorden dat plannen voor deze projecten altijd een plan-mer-beoordeling moet worden doorlopen waarin moet worden gemotiveerd dat er geen sprake kan zijn van aanzienlijke milieueffecten.



## 1.2.2 Beslisschema: zo toets je de plan-mer-(beoordelings)plicht voor je warmteprogramma

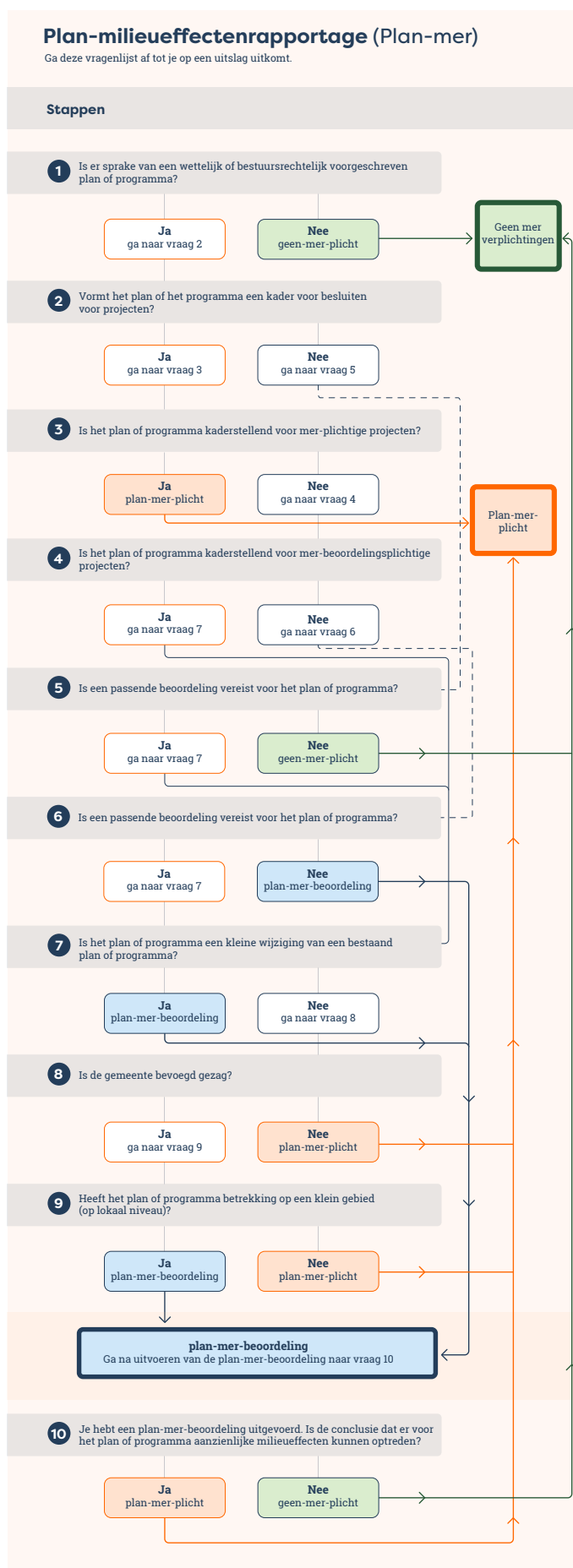
### Beslisschema plan-mer of plan-mer-beoordeling

Om te bepalen of voor het warmteprogramma een plan-mer-plicht of een plan-mer-beoordelingsplicht geldt, kunnen gemeenten het beslisschema plan-milieueffectrapportage van het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) gebruiken.<sup>2</sup>

In deze paragraaf lichten we de stappen uit het schema toe, specifieke gericht op de toepassing bij warmteprogramma's. Belangrijke begrippen uit stap 2, 7 en 9 van het schema worden verder uitgelegd in paragraaf 2.2 van deze handreiking:

- Stap 2: Wat is **kaderstelling**? (paragraaf 2.2.1)
- Stap 7: Wanneer is sprake van een **kleine wijziging op lokaal niveau** (paragraaf 2.2.2)
- Stap 9: Wat is een **'klein gebied'**? (paragraaf 2.2.3)

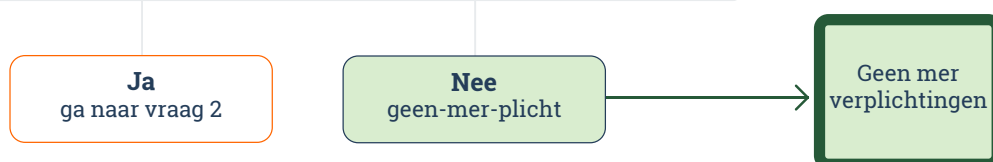
<sup>2</sup> Het beslisschema en de toelichting hebben we ontleend aan het beslisschema plan-milieu-effectrapportage op de website van IPLO 18 april 2025.



### **Let op:**

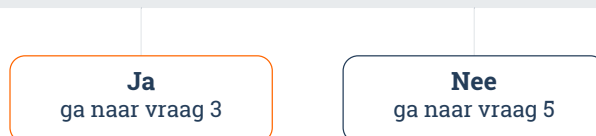
Sommige vragen in het beslisschema lijken sterk op elkaar en kunnen verwarrend zijn. Dat komt doordat het schema verschillende routes kent, afhankelijk van het soort plan of de aard van de activiteiten. Het is daarom belangrijk om het schema stap voor stap te doorlopen, in de juiste volgorde. Zo voorkom je dat je onbedoeld een verkeerde afslag neemt.

**1** Is er sprake van een wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plan of programma?



- **Ja:** het warmteprogramma is een wettelijke of bestuursrechtelijk voorgeschreven plan of programma en valt daarmee onder het toepassingsbereik van de plan-mer-regels. Ga naar vraag 2.
- **Nee:** dit is geen optie bij het warmteprogramma.

**2** Vormt het plan of het programma een kader voor besluiten voor projecten?



- **Ja:** het warmteprogramma is kaderstellend. Ga naar vraag 3.

De Omgevingswet bevat geen formele definitie van kaderstelling. Uit jurisprudentie blijkt dat er sprake is van kaderstelling als het warmteprogramma bijvoorbeeld een locatie, tracé of termijn vastlegt, of richting geeft aan latere besluiten over concrete projecten. In paragraaf 2.2.1 van de handreiking lees je meer over het begrip '**kaderstelling**'.

- **Nee:** de regels van het warmteprogramma vormen geen kader voor besluiten voor de projecten. Ga naar vraag 5.

**3** Is het plan of programma kaderstellend voor mer-plichtige projecten?



- **Ja:** het warmteprogramma is kaderstellend voor een of meerdere projecten uit Bijlage V Ob en de omvang van deze activiteiten komt boven de drempelwaarde van kolom 2 in Bijlage V Ob uit. **Het plan of programma is in dat geval plan-mer-plichtig.**

In **Bijlage 1** bij deze handreiking lees je meer over de projecten uit Bijlage V Ob en de drempelwaarden. Mogelijke relevante categorieën in Bijlage V voor warmtetransitie zijn:

- **B4 Diepboringen, voor o.a. geothermische boringen.** Relevant bij de inzet van geothermie als warmtebron.
- **C1 Thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties voor de productie van elektriciteit, stoom of warm water.** Mogelijk relevant bij het gebruik van hulp-/bijstookwarmtecentrales.
- **J9 Buisleidingen voor (o.a.) het transport van stoom of warm water.**  
Leidingen van een warmtenet vallen onder deze mer-categorie.
- **K1 Werkzaamheden voor het onttrekken of kunstmatig aanvullen van grondwater.**  
Relevant bij open Warmtekuideopslag (WKO) en OBES.
- **L2 Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen.**  
Relevant bij de inzet van biomassacentrales als warmtebron.

Voor een toelichting op warmtetechnieken en activiteiten zie **Bijlage 2** bij deze handreiking.

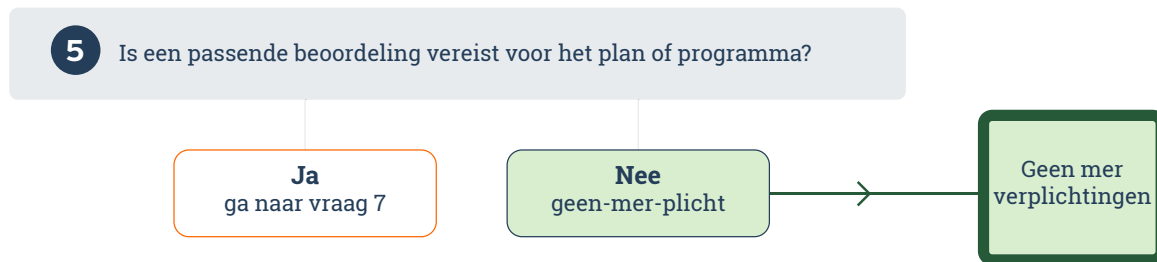
- **Nee:** het plan is kaderstellend voor projecten uit Bijlage V Ob, maar deze komen niet boven de drempel van kolom 2 uit Bijlage V Ob uit. Of het plan is kaderstellend voor andere projecten dan in Bijlage V Ob (zie paragraaf 2.2.2 van deze handreiking). Ga naar vraag 4.

**4** Is het plan of programma kaderstellend voor mer-beoordelingsplichtige projecten?



- **Ja:** het warmteprogramma is kaderstellend voor projecten uit Bijlage V Ob en deze projecten komen niet uit boven de drempel van kolom 2. De projecten vallen hiermee in kolom 3 van Bijlage V Ob. Ga naar vraag 7.
- **Nee:** het warmteprogramma is kaderstellend voor projecten, maar deze projecten staan niet in kolom 1 van Bijlage V Ob. Ga naar vraag 6.

Als je bij vraag 2 geantwoord hebt dat het warmteprogramma niet kaderstellend is, kom je bij vraag 5:



- **Ja:** voor het warmteprogramma is een passende beoordeling vereist.  
Ga naar vraag 7.

Je moet een **passende beoordeling** opstellen als niet op voorhand kan worden uitgesloten dat het warmteprogramma significante negatieve milieueffecten heeft op een Natura2000-gebied. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als een activiteit leidt tot een toename van stikstofdepositie op een nabijgelegen Natura2000-gebied.

- **Nee:** er is geen passende beoordeling vereist voor het warmteprogramma. In combinatie met de eerder gegeven antwoorden is de eindconclusie dat er **geen verplichting bestaat tot een plan-mer of plan-mer-beoordeling**.

Als je bij vraag 4 geantwoord hebt dat je warmteprogramma niet kaderstellend is voor mer-beoordelingsplichtige projecten, kom je ook bij de vraag of een passende beoordeling nodig is:



- **Ja:** voor het warmteprogramma is een passende beoordeling vereist.  
Ga naar vraag 7.

Je moet een **passende beoordeling** opstellen als niet op voorhand kan worden uitgesloten dat het warmteprogramma significante negatieve milieueffecten heeft op een Natura2000-gebied. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als een activiteit leidt tot een toename van stikstofdepositie op een nabijgelegen Natura2000-gebied.

- **Nee:** er is geen passende beoordeling vereist voor het warmteprogramma.  
**Je moet in dat geval een plan-mer-beoordeling maken.**

**7** Is het plan of programma een kleine wijziging van een bestaand plan of programma?

**Ja**  
plan-mer-beoordeling

**Nee**  
ga naar vraag 8

- **Ja:** het warmteprogramma heeft betrekking op een kleine wijziging op lokaal niveau van een eerder warmteprogramma, waarvoor een plan-mer is uitgevoerd. Als er sprake is van een kleine wijziging op lokaal niveau mag er een **plan-mer-beoordeling worden uitgevoerd** om te bepalen of aanzienlijke milieueffecten kunnen worden uitgesloten.

Je leest meer over het begrip '**kleine wijziging op lokaal niveau**' in paragraaf 2.2.2 van deze handreiking.

- **Nee:** het warmteprogramma heeft geen betrekking op een kleine wijziging op een bestaand programma. Ga naar vraag 8.

**8** Is de gemeente bevoegd gezag?

**Ja**  
ga naar vraag 9

**Nee**  
plan-mer-plicht

Plan-mer-  
plicht

- **Ja:** het college van de gemeente is het bevoegd gezag om het warmteprogramma vast te stellen. Ga naar vraag 9.
- **Nee:** is in het kader van het warmteprogramma niet van toepassing.

**9** Heeft het plan of programma betrekking op een klein gebied (op lokaal niveau)?

**Ja**  
plan-mer-beoordeling

**Nee**  
plan-mer-plicht

Plan-mer-  
plicht

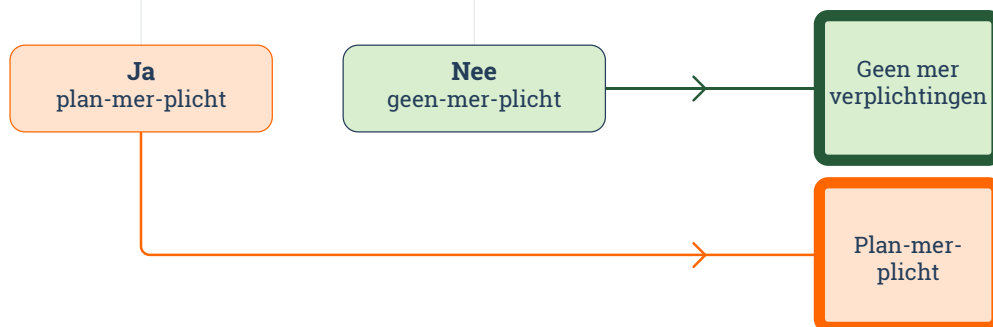
- **Ja:** er is sprake van een 'klein gebied'. Dan kan een **plan-mer-beoordeling** worden uitgevoerd om te bepalen of aanzienlijke milieueffecten kunnen worden uitgesloten. Een klein gebied is in de Omgevingswet gedefinieerd als het oppervlak van het plan in relatie tot het grond-oppervlak van de gemeente.

Je leest meer over het begrip '**klein gebied**' in paragraaf 2.2.3 van deze handreiking.

- **Nee:** er is geen sprake van een 'klein gebied'. In dat geval bestaat er, in combinatie met de eerder gegeven antwoorden een **plan-mer-plicht**.

Na het uitvoeren van een plan-mer-beoordeling moet vraag 10 beantwoord worden.

**10** Je hebt een plan-mer-beoordeling uitgevoerd. Is de conclusie dat er voor het plan of programma aanzienlijke milieueffecten kunnen optreden?



- **Ja:** de conclusie van de plan-mer-beoordeling is dat er aanzienlijke milieueffecten kunnen optreden. In dat geval moet alsnog een **plan-mer** worden doorlopen.
- **Nee:** de conclusie is dat aanzienlijke milieueffecten zijn uitgesloten. In dat geval is er geen plan-mer-plicht.

#### **Let op:**

Bij plannen voor andere projecten die niet in Bijlage V Ob staan, kan een plan-mer-beoordelingsplicht gelden. Zie hiervoor paragraaf 1.3.2 van deze handreiking.

### 1.2.3 Mer-verplichtingen in het vervolgproces

In paragraaf 1.1 is het planproces van de lokale warmtetransitie op hoofdlijnen toegelicht. Het warmteprogramma vormt daarin de eerste schakel. In latere fasen van dit proces nemen gemeenten mogelijk aanvullende besluiten, zoals het vaststellen van een uitvoeringsplan of het wijzigen van het omgevingsplan. Ook bij deze vervolgstappen moet de gemeente beoordelen of er een mer-plicht geldt.

Hieronder worden 4 veelvoorkomende vervolgstappen kort toegelicht, inclusief de gevolgen voor de mer-plicht. Daarbij geldt dat eerder opgestelde milieueffectrapportages in sommige gevallen opnieuw te gebruiken zijn.

#### **Stap 1: Actualisaties van het warmteprogramma**

Het warmteprogramma moet ten minste eens per vijf jaar worden geactualiseerd. Bij elke actualisatie wordt beoordeeld of een plan-mer of plan-mer-beoordeling vereist is. Je kunt hiervoor het beslisschema uit paragraaf 1.2.2 gebruiken.

## **Stap 2: Uitvoeringsplan**

Als de gemeente ervoor kiest om een uitvoeringsplan op te stellen en dit kwalificeert als een vrijwillig programma onder de Omgevingswet, dan moet beoordeeld worden of een plan-mer of een plan-mer-beoordeling vereist is. Ook hiervoor kan je het beslisschema uit paragraaf 1.2.2 gebruiken.

## **Stap 3: Wijziging van het omgevingsplan of bij een BOPA**

Bij het wijzigen van het omgevingsplan of het afwijken daarvan via een BOPA moet opnieuw worden beoordeeld of een mer of een mer-beoordeling nodig is. Dit hangt af van 2 vragen:

- Wordt met het plan of besluit een activiteit mogelijk gemaakt die staat genoemd in kolom 4 van Bijlage V Ob?
- Maak je met een besluit de activiteit mogelijk of stel je nog steeds alleen kaders?

## **Omgevingsplanwijziging**

Als een wijziging van het omgevingsplan een concrete activiteit mogelijk maakt die in kolom 1 van Bijlage V Ob staat én het besluit is genoemd in kolom 4 van Bijlage V Ob, dan geldt een project-mer-plicht of een project-mer-beoordelingsplicht:

- De project-mer-plicht geldt als de activiteit de drempelwaarden van kolom 2 van Bijlage V Ob overschrijdt.
- Als de drempelwaarden in kolom 2 niet worden overschreden, dan geldt een project-mer-beoordelingsplicht.

In een project-mer-beoordeling onderzoek je of de activiteiten in je besluit aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Is dat zo, dan is alsnog een project-mer verplicht.

Stelt de omgevingsplanwijziging kaders voor toekomstige besluiten over activiteiten die zijn genoemd in kolom 1 van Bijlage V Ob, maar maakt het de activiteiten nog niet concreet mogelijk? Dan doorloop je het beslisschema uit paragraaf 1.2.2, net als bij het warmteprogramma. Dit geldt ook als het omgevingsplan niet als besluit is genoemd in kolom 4 van Bijlage V Ob.

Stelt de omgevingsplanwijziging kaders voor toekomstige besluiten over activiteiten die mogelijk aanzienlijke milieueffecten hebben, maar zijn die activiteiten niet genoemd in kolom 1 van Bijlage V Ob? Dan is een plan-mer-beoordeling vereist.

#### **Uitwerking en voorbeelden:**

Bij **mer-categorie J9 (buisleidingen voor onder andere warm water of stoom)** is het omgevingsplan genoemd als besluit in kolom 4 van Bijlage V Ob. In kolom 2 zijn voor deze buisleidingen geen drempelwaarden genoemd.<sup>3</sup> Dat betekent dat als de omgevingsplanwijziging de buisleiding concreet mogelijk maakt, een project-mer-beoordeling moet worden uitgevoerd.

Als de omgevingsplanwijziging kaders stelt voor een buisleiding, maar deze nog niet concreet mogelijk maakt, dan is een plan-mer of plan-mer-beoordeling verplicht, afhankelijk van de uitkomst van het beslisschema in paragraaf 1.2.2.

Bij **mer-categorieën B4 (geothermische boringen), C1 (thermische centrales), K1 (grondwateronttrekking) en L2 (o.a. biomassacentrale)** is het omgevingsplan niet genoemd als besluit in kolom 4 Bijlage V Ob.

Voor de categorieën C1, K1 en L2 zijn in kolom 2 Bijlage V Ob drempelwaarden opgenomen. Vanwege de relatief hoge drempels is de verwachting dat lokale warmtetransitie-activiteiten deze drempelwaarden meestal niet overschrijden. Voor B4 zijn geen drempelwaarden vastgesteld. Dit betekent dat bij een omgevingsplanwijziging voor deze activiteiten een plan-mer of plan-mer-beoordeling moet worden uitgevoerd, volgens het beslisschema uit paragraaf 1.2.2.

#### **BOPA (buitenplanse omgevingsplanactiviteit)**

Een BOPA is een omgevingsvergunning voor een activiteit die in strijd is met de regels van het omgevingsplan. De realisering en daarmee afwijking van het omgevingsplan worden gezien als wenselijk en toelaatbaar.

Een BOPA is nooit kaderstellend, omdat het om een eenmalige afwijking van het plan gaat. Daarom geldt er bij een BOPA geen plan-mer-plicht of plan-mer-beoordelingsplicht.

Betreft de BOPA een activiteit die concreet mogelijk wordt gemaakt en is genoemd in kolom 1 van Bijlage V Ob en is de wijziging van het omgevingsplan als besluit genoemd in kolom 4 Bijlage V Ob? Dan geldt wél een project-mer-plicht of project-mer-beoordeling, afhankelijk van of de drempelwaarden in kolom 2 Bijlage V Ob worden overschreden.

#### **Uitwerking/voorbeelden**

Voor een BOPA voor **mer-categorie J9 (buisleiding voor onder andere water of stoom)** is een project-mer-beoordeling nodig. De activiteit staat in kolom 1 van Bijlage V Ob. De BOPA wordt niet genoemd als besluit in kolom 4, maar valt onder de bredere categorie omgevingsplan. In kolom 2 zijn geen drempelwaarden opgenomen.

Voor een BOPA voor activiteiten behorend tot **mer-categorieën B4 (geothermische boringen), C1 (thermische centrales), K1 (grondwateronttrekking) en L2 (o.a. biomassacentrale)** geldt geen mer-verplichting. Een BOPA voor deze activiteiten staat niet in kolom 2.

<sup>3</sup> De bij J9 genoemde drempelwaarden in kolom 2 Bijlage V Ob hebben betrekking op buisleidingen voor gas, olie, chemicaliën of kooldioxide, niet op buisleidingen voor stoom of warm water.

#### Stap 4: Omgevingsvergunning milieubelastende activiteit, wateractiviteit

Ook bij andere omgevingsvergunningen kan sprake zijn van een mer-plicht. Bijvoorbeeld voor milieubelastende activiteiten of wateractiviteiten. Deze omgevingsvergunningen maken de activiteit concreet mogelijk en zijn daarmee niet kaderstellend. Er gelden daarom voor deze omgevingsvergunningen geen verplichtingen ten aanzien van plan-mer of plan-mer-beoordeling.

Voor deze omgevingsvergunningen gelden wel project-mer-verplichtingen, als de omgevingsvergunning activiteiten mogelijk maakt zoals benoemd in kolom 1 Bijlage V Ob:

- Als er in kolom 2 van Bijlage V Ob drempelwaarden staan die met de activiteit worden overschreven, geldt een project-mer-plicht.
- Als de drempelwaarden in kolom 2 niet worden overschreden geldt een project-mer-beoordelingsplicht. In een project-mer-beoordeling onderzoek je, of de activiteiten in het besluit aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Is dat zo, dan is alsnog een project-mer verplicht.

##### Uitwerking en voorbeelden

Bij **mer-categorie J9 (buisleidingen voor onder andere warm water of stoom)** is de omgevingsvergunning wateractiviteit genoemd als besluit in kolom 4 van Bijlage V Ob. In kolom 2 staan geen drempelwaarden<sup>4</sup>. Voor een omgevingsvergunning wateractiviteit voor een buisleiding voor warm water of stoom is een project-mer-beoordeling nodig.

Bij **mer-categorie B4 (geothermische boringen)** is zowel de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit als de omgevingsvergunning wateractiviteit genoemd als besluit in kolom 4 Bijlage V Ob. In kolom 2 staan geen drempelwaarden. Voor een omgevingsvergunning milieubelastende activiteit of een omgevingsvergunning wateractiviteit is een project-mer-beoordeling nodig.

Bij **mer-categorie C1 (thermische centrales)**, is het omgevingsvergunning milieubelastende activiteit genoemd als besluit in kolom 4 Bijlage V Ob. In kolom 2 Bijlage V Ob staan drempelwaarden, maar gezien de hoogte van de drempelwaarden, worden deze voor lokale warmtetransitie-activiteiten naar verwachting niet overschreden. Voor een omgevingsvergunning milieubelastende activiteit is een project-mer-beoordeling nodig.

Bij **mer-categorie K1 (grondwateronttrekking)** is de omgevingsvergunning wateractiviteit genoemd als besluit in kolom 4 Bijlage V Ob. In kolom 2 Bijlage V Ob staan drempelwaarden, maar gezien de hoogte van de drempelwaarden, worden deze voor lokale warmtetransitie-activiteiten naar verwachting niet overschreden. Voor een omgevingsvergunning milieubelastende activiteit is een project-mer-beoordeling nodig.

Bij **mer L2 (onder andere biomassacentrale)** is het omgevingsvergunning milieubelastende activiteit genoemd als besluit in kolom 4 Bijlage V Ob. In kolom 2 Bijlage V Ob staan drempelwaarden, maar gezien de hoogte van de drempelwaarden, worden deze voor lokale warmtetransitie-activiteiten naar verwachting niet overschreden. Voor een omgevingsvergunning milieubelastende activiteit is een project-mer-beoordeling nodig.

<sup>4</sup> De bij J9 genoemde drempelwaarden in kolom 2 Bijlage V Ob hebben betrekking op buisleidingen voor gas, olie, chemicaliën of kooldioxide), niet op buisleidingen voor stoom of warm water.

### **(Her)gebruik MER**

Een gemeente mag bij het opstellen van een warmteprogramma of andere instrumenten uit de Omgevingswet, gebruikmaken van een eerder opgesteld milieueffectenrapport (plan-MER) (artikel 16.37 van de Omgevingswet).

Het (her)gebruik van bestaande MER-producten is mogelijk, ook als deze zijn opgesteld door een ander bestuursorgaan. Zolang aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- De milieueffectrapportage of mer-beoordeling moet voldoen aan de inhoudelijke eisen uit paragraaf 16.4.1 van de Omgevingswet en de bijbehorende bepalingen in het Omgevingsbesluit (zie ook paragraaf 1.3.1).
- De informatie moet actueel en bruikbaar zijn voor het nieuwe plan of programma, ook gelet op het juiste detailniveau. Als de omstandigheden zijn gewijzigd of als er nieuwe milieu-informatie beschikbaar is, kan een aanvulling of actualisatie nodig zijn.

### **Let op:**

Het is verstandig om expliciet te onderbouwen waarom en in hoeverre het hergebruik van een eerder MER-document verantwoord is. Denk hierbij aan:

- de relevantie van het onderzoek voor het nieuwe besluit;
- de actualiteit van milieugegevens en effectbeoordelingen;
- de mate waarin het eerdere MER alle alternatieven en effecten voor het huidige besluit dekt.

Zo zorg je ervoor dat het milieueffectrapport bruikbaar en geschikt is om als onderbouwing te dienen voor het besluit tot vaststelling van het warmteprogramma, zoals vereist in artikel 16.41 van de Omgevingswet.

## 1.3 Plan-mer en plan-mer-beoordeling: inhoud en procedure

Zoals in het vorige deel is toegelicht, moet je bij het warmteprogramma – en bij vervolgplannen zoals uitvoeringsplannen en omgevingsplanwijzigingen – beoordelen of een plan-mer of plan-mer-beoordeling nodig is. In veel gevallen is dat zo. In de volgende paragrafen lees je hoe de procedure verloopt en aan welke inhoudelijke eisen een plan-mer of plan-mer-beoordeling moet voldoen.

### 1.3.1 De plan-mer stap voor stap

In deze paragraaf gaan we in op het volledige proces van een plan-mer: welke stappen doorloop je, welke partijen betrek je en aan welke wettelijke eisen moet je voldoen. Het gaat om verplichte en facultatieve onderdelen van de procedure. De informatie in deze paragraaf helpt gemeenten bij het voorbereiden en efficiënt doorvoeren van het planproces. We baseren ons daarbij op de Omgevingswet (Ow) en het Omgevingsbesluit (Ob).

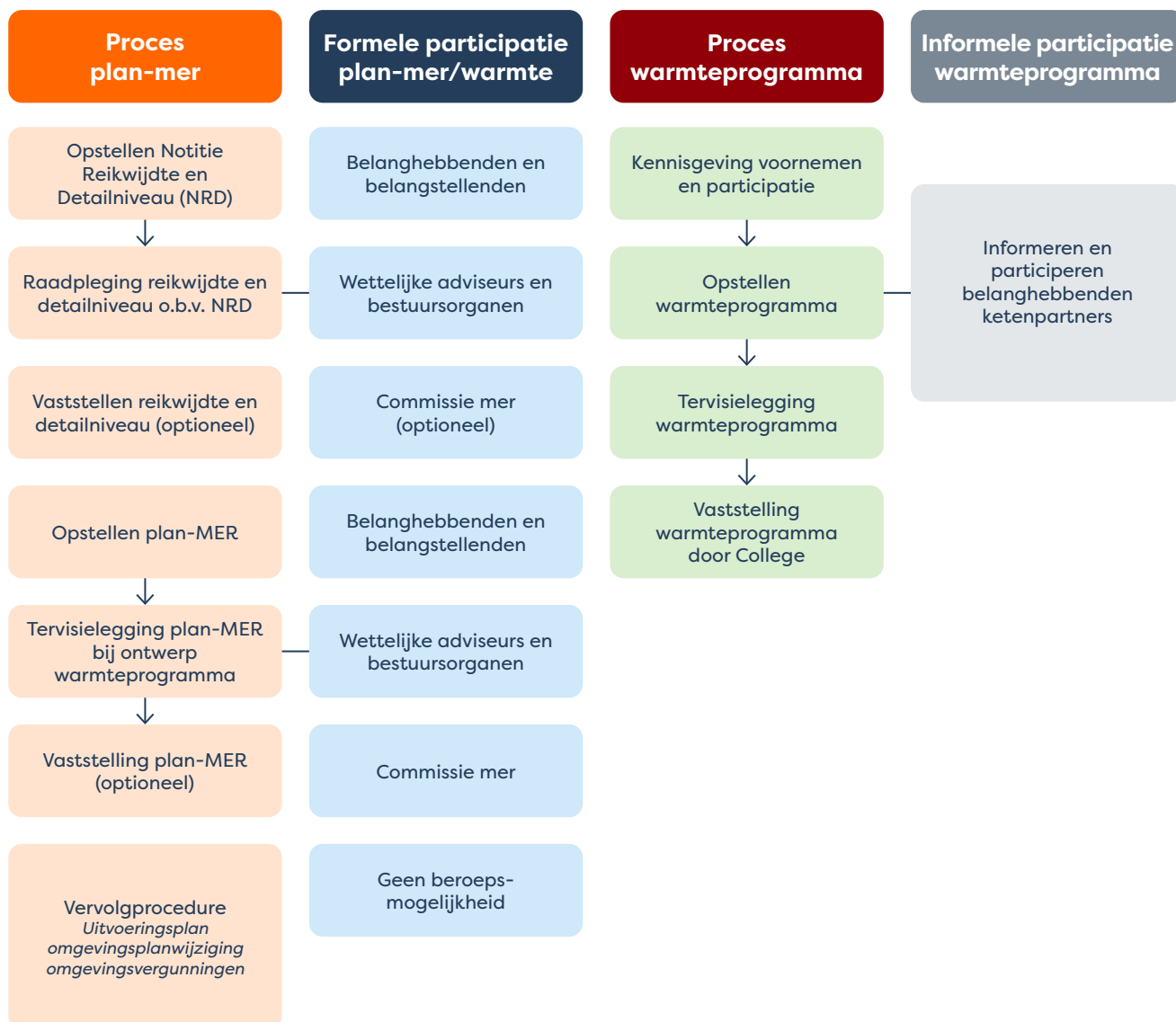
#### Betrokken partijen

Bij de plan-mer voor het warmteprogramma zijn de volgende partijen betrokken:

- de initiatiefnemer en het bestuursorgaan die het plan of programma opstellen.  
Bij het warmteprogramma is dit het college;
- het bevoegd gezag is het bestuursorgaan dat het plan of programma vaststelt.  
Bij het warmteprogramma is dit het college;
- de bestuursorganen en adviseurs worden betrokken afhankelijk van het programma en de inschatting van het bevoegd gezag;
- de bewoners en ondernemers/bedrijven kunnen in verschillende fasen participeren;
- de Commissie mer is een onafhankelijk orgaan dat advies geeft over het plan-MER.

#### Stap 1 Kennisgeving voornemen en participatie

Onder de Omgevingswet is een formele kennisgeving niet (langer) verplicht. Toch is het gebruikelijk om bij het opstellen van het warmteprogramma aan te geven dat een plan-MER wordt opgesteld en welke partijen meedenken over de reikwijdte en het detailniveau van het onderzoek.



## Stap 2 Reikwijdte en detailniveau bepalen

### Raadpleging reikwijdte en detailniveau

Het college moet bij de voorbereiding van het plan-mer bepaalde bestuursorganen en instanties raadplegen over de inhoud en aanpak van het milieueffectenonderzoek. Het gaat om:

- de **vooroverlegpartners**, zoals andere bestuursorganen, belanghebbenden en specialisten;
- de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Via IPLO is het advies van IenW en LNV aan te vragen. Het advies van OCW loopt via de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

### Instrument: Notitie Reikwijdte en Detailniveau

Een veelgebruikte manier om de raadpleging te structureren is het opstellen van een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). De NRD wordt daarmee gezien als een startdocument van de plan-mer. De opzet, inhoud en omvang van een NRD zijn vormvrij, maar bevat tenminste:

- de aanleiding en kader voor de plan-mer;
- de opgave, de beoogde warmtetechnieken (bronnen en infrastructuur) en alternatieven en varianten (zie stap 3 'Opstellen plan-MER');
- de onderzoeksmethodiek: welke beoordelingscriteria worden onderzocht en op welke manier (zie stap 3 'Opstellen plan-MER').

### Inspraak op NRD: openbare terinzagelegging

Hoewel het niet wettelijk verplicht is, is het wel gebruikelijk om de NRD ter inzage te leggen. Dat biedt iedereen de gelegenheid om een reactie te geven op de inhoud en uitgangspunten in het NRD. De terinzagelegging is openbaar en er geldt geen wettelijke termijn voor deze terinzagelegging. Gemeenten kunnen hierbij aansluiten bij hun eigen inspraakverordening, waarin regels staan over de duur en inrichting van inspraakprocedures.

### Optioneel: Advies Commissie mer

Je kan ook aan de Commissie mer advies vragen over de NRD. Dit is niet verplicht, maar kan helpen bij het aanscherpen van de onderzoeksaanpak.



#### Let op:

De Commissie mer vraagt een vergoeding en hanteert een doorlooptijd van minimaal 6 weken (tariefstelling vanaf 1 januari 2025 Commissie mer).

### Vaststelling reikwijdte en detailniveau

De adviezen en reacties op de NRD kunnen op verschillende manieren worden verwerkt:

1. door de NRD aan te passen en deze opnieuw vast te stellen;
2. in een aparte reactienota voorafgaand aan de start van de mer;
3. in een aparte reactienota bij het MER;
4. als toelichting in het MER zelf.

### **Let op:**

Het is verstandig om de reacties en adviezen op de NRD zo vroeg mogelijk te verwerken, het liefst vóór de start van de plan-mer of bij een herziening van de NRD. Zo ontstaat een stevig inhoudelijk vertrekpunt voor het opstellen van het MER, dat aansluit bij de verwachtingen van betrokkenen en belanghebbenden.

Opties 3 en 4 zijn ook mogelijk. Maar deze opties vinden relatief laat in het proces plaats, namelijk pas bij of tijdens het opstellen van de MER. Dit beperkt mogelijk de transparantie in het proces en kan het draagvlak voor de MER onder druk zetten.

## **Stap 3 Opstellen plan-MER**

### **Opstellen plan, inclusief motivering mer en participatie**

Het college (of een adviesbureau) stelt het plan-MER op. In de plan-MER onderzoek je de milieu- en omgevingseffecten van het voornemen, inclusief alternatieven en varianten en bekijk je of er maatregelen mogelijk zijn om milieueffecten te voorkomen of beperken (mitigatie).

Volgens artikel 11.3 Ob moet het plan-MER in ieder geval de volgende elementen bevatten:

- a. een beschrijving van de inhoud van het plan of programma en de redelijke alternatieven, de belangrijkste doelstellingen van het plan of programma en het verband met andere relevante plannen en programma's;
- b. de relevante aspecten van de bestaande staat of kwaliteit van het milieu en de mogelijke ontwikkeling daarvan als het plan of programma niet wordt uitgevoerd;
- c. de milieukeurmerken van gebieden waarvoor de milieueffecten van het plan of programma aanzienlijk kunnen zijn;
- d. alle bestaande milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma, in het bijzonder de problemen in gebieden waar het belang van het beschermen van het milieu een belangrijke rol speelt;
- e. een beschrijving van de wijze waarop de doelstellingen ter bescherming van het milieu (die zijn vastgesteld op internationaal, communautair of nationaal niveau) en andere milieu-overwegingen, zijn betrokken bij het plan of programma. Voor zover deze doelstellingen en overwegingen relevant zijn voor het plan of programma;
- f. een beschrijving van de mogelijk aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma en van de redelijke alternatieven, met inbegrip van een beoordeling van die milieueffecten;

- g. de voorgenomen maatregelen om de aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma te voorkomen, beperken of zoveel mogelijk te compenseren;
- h. een motivering van de selectie van de onderzochte alternatieven en een beschrijving van de wijze waarop de milieueffecten zijn vastgesteld en beoordeeld, met inbegrip van de moeilijkheden die bij het verzamelen van de vereiste informatie zijn ondervonden, zoals technische tekortkomingen of ontbrekende kennis;
- i. een beschrijving van de voorgenomen monitoringsmaatregelen; en
- j. een niet-technische samenvatting van de op grond van de onderdelen a tot en met i verstrekte informatie.



### **Bekijk een**

[format van een plan-MER via NPLW.nl](https://nplw.nl).

#### **Stap 4 Vertaling resultaten plan-MER in ontwerp-warmteprogramma**

In het ontwerp-warmteprogramma geef je aan hoe is omgegaan met de resultaten van het plan-MER:

- hoe rekening is gehouden met de resultaten van het plan-MER;
- hoe rekening is gehouden met de aanzienlijke milieueffecten van het warmteprogramma en mogelijke maatregelen om die te mitigeren;
- een samenvatting van de redenen om te kiezen voor het opstellen van het warmteprogramma;
- op welke wijze de gemeente monitort of de effecten zoals genoemd in het plan-MER daadwerkelijk optreden. En zo niet, of aanvullende maatregelen nodig zijn.

#### **Stap 5 Tervisielegging plan-MER bij ontwerp warmteprogramma**

Het ontwerp-warmteprogramma en het plan-MER leg je samen ter inzage voor een periode van 6 weken. Tijdens deze periode kan iedereen (dus ook bestuursorganen en instanties) een zienswijze geven op het ontwerp-warmteprogramma en op het plan-MER.

#### **Verplichte stap: toetsingsadvies Commissie mer**

Uiterlijk bij de terinzagelegging moet het college de Commissie mer om een toetsingsadvies op het plan-MER vragen. Dit is een belangrijk onderdeel in de fase van het plan-MER.

De Commissie mer toetst of:

- alle informatie objectief en juist is beschreven; en
- alle essentiële informatie voor de besluitvorming aanwezig is.

Indien het plan-MER hier niet aan voldoet, adviseert de Commissie mer het plan-MER eerst aan te vullen met de ontbrekende informatie voordat het warmteprogramma wordt vastgesteld. Daarnaast adviseert de Commissie mer over de verdere besluitvorming. Het advies van de Commissie mer weegt zwaar. Afwijking hiervan vraagt een specifieke motivering.

### Commissie mer

De Commissie mer is bij wet ingesteld en adviseert overheden, nationaal en internationaal, op onafhankelijke wijze over de inhoud en kwaliteit van milieueffectrapporten. De Commissie mer schrijft zelf geen milieueffectrapporten en neemt geen besluit over een project of plan. Dat doet het bevoegd gezag. Voor ieder adviestraject stelt de Commissie mer een werkgroep van onafhankelijke deskundigen samen.

### Stap 6 Vaststellen warmteprogramma

Na de zienswijzeperiode stelt het college het warmteprogramma vast. In het warmteprogramma gaat het bevoegd gezag onder meer in op:

- de manier waarop het MER is verwerkt;
- de verwachte milieueffecten en de genomen maatregelen om die te vermijden;
- monitoringsmaatregelen;
- het advies van de Commissie mer;
- de ingediende zienswijzen.



## Samenvatting plan-mer

Een plan-mer geldt voor plannen en programma's met (grotere) ruimtelijke projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

- Het college onderzoekt en beoordeelt de effecten van het plan of programma, onderzoekt of er alternatieven zijn die ook aan het doel voldoen (met mogelijk minder milieueffecten) en onderzoekt of er maatregelen zijn om effecten te voorkomen of verminderen (mitigatie).
- Een plan-mer heeft verplichte stappen en facultatieve stappen. Daarnaast gelden voor sommige plannen en programma's procedurestappen waarop de plan-mer kan aansluiten:
  - kennisgeving voornemen en participatie – facultatief;
  - opstellen en terinzagelegging NRD – facultatief (in de praktijk wel gangbaar);
  - raadpleging betrokken bestuurlijke adviseurs en instanties over reikwijdte en detailniveau – verplicht;
  - advies Commissie mer over reikwijdte en detailniveau – facultatief;
  - bevoegd gezag stelt NRD vast – facultatief;
  - opstellen van het MER – verplicht;
  - ter inzage leggen van het plan-MER en het ontwerpplan – verplicht;
  - gelegenheid geven voor zienswijzen – verplicht;
  - toetsingsadvies Commissie mer – verplicht;
  - vaststellen plan – verplicht;
  - monitoring – verplicht.

Bekijk voor een toelichting: plannen en programma's en de milieueffectrapportage

- Door de procedurele stappen en inhoudelijk eisen is de doorlooptijd van een procedure voor een plan-mer ongeveer een half jaar tot een jaar (maar soms ook langer).

### 1.3.2 Plan-mer-beoordeling uitgelegd

Niet elk warmteprogramma is (direct) plan-mer-plichtig. In sommige gevallen is een plan-mer-beoordeling mogelijk om vast te stellen of sprake is van mogelijke aanzienlijke milieueffecten.

In dit deel gaan we in op het volledige proces van een plan-mer-beoordeling: welke stappen doorloop je, welke partijen betrek je, en aan welke wettelijke eisen moet je voldoen. Deze procedure is compacter dan die van de plan-mer en heeft minder verplichte onderdelen, maar vraagt wel om een zorgvuldige onderbouwing.

#### Proces plan-mer-beoordeling

Het proces van een plan-mer-beoordeling is in onderstaand stappenplan weergegeven.

#### De plan-mer beoordelingsprocedure in drie stappen

1

Het bevoegd gezag beoordeelt bij de voorbereiding van het plan of aanzienlijke milieueffecten kunnen optreden. Het bevoegd gezag raadpleegt hiervoor andere bestuursorganen en wettelijke adviseurs.

2

Er is geen mer-beoordelingsbesluit nodig. Het bevoegd gezag motiveert in het plan of programma of er een milieueffectrapport nodig is.

3

Het bevoegd gezag stelt een milieueffectrapport op als dat nodig is.

#### Stap 1 Beoordelen of sprake is van aanzienlijke milieueffecten

##### Opstellen mededeling plan-mer-beoordeling

De gemeente beoordeelt of het warmteprogramma aanzienlijke milieueffecten kan veroorzaken. De criteria hiervoor zijn vastgelegd in Bijlage II bij de SMB-richtlijn.

Het is gebruikelijk om deze afweging vast te leggen in een zogeheten **mededeling plan-mer-beoordeling**. Deze bevat doorgaans:

- een beschrijving van de activiteiten die het warmteprogramma mogelijk maakt (kenmerken van het plan of programma);
- een beschrijving van de waarden en aandachtspunten die in het plangebied spelen (bijvoorbeeld kwetsbare natuur of bebouwing);

- een inschatting van de mogelijke milieueffecten en of deze aanzienlijk (negatief) zijn (de kenmerken van de milieueffecten).

Een plan-mer-beoordeling stel je meestal parallel op aan een warmteprogramma. Je gebruikt vaak bestaande informatie, zoals eerdere analyses of onderzoeksresultaten van het warmteprogramma. In tegenstelling tot een plan-mer doe je doorgaans geen aanvullend onderzoek.

Bij het beoordelen of sprake is van aanzienlijke milieueffecten, mag je ook mitigerende maatregelen meewegen. Dat wil zeggen: maatregelen die negatieve effecten voorkomen of beperken. Als het ontbreken van aanzienlijke milieueffecten afhangt van deze mitigerende maatregelen, dan is het van belang dat je deze concreet borgt in het warmteprogramma.

Uit jurisprudentie blijkt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan het bevoegd gezag een ruime mate van beoordelingsvrijheid toekent. Een plan-mer-beoordeling leidt vaak – maar zeker niet altijd – tot de conclusie dat een volledige plan-mer niet nodig is.

### **Let op:**

Als tijdens de beoordeling blijkt dat aanzienlijke milieueffecten niet uit te sluiten zijn, dan is het verstandig om direct over te stappen op een plan-mer. In dat geval kan de mededeling dienen als input voor de NRD.

## Raadpleging

Bij een plan-mer-beoordeling beoordeelt het bevoegd gezag of het warmteprogramma aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Om tot een zorgvuldig oordeel te komen, raadpleegt het bevoegd gezag ook andere bestuursorganen en wettelijke adviseurs (zie ook stap 2 in paragraaf 1.3.1).

## Plan-mer-beoordelingsbesluit

Het is aan te bevelen om het college een formeel plan-mer-beoordelingsbesluit te laten nemen. Dit is niet wettelijk verplicht, maar biedt bestuurlijke duidelijkheid. Dit besluit kan het college nemen in dezelfde vergadering als waarin het ontwerp-warmteprogramma wordt vrijgegeven voor inspraak.

## Stap 2 Conclusie: wel of geen plan-mer

De plan-mer-beoordeling leidt tot één van de volgende conclusies:

- **Geen plan-mer nodig:** Als de beoordeling uitwijst dat er géén sprake kan zijn van aanzienlijke milieueffecten, is er geen plan-mer nodig. Het college motiveert deze conclusie in het warmteprogramma.
- **Wel plan-mer nodig:** Als uit de beoordeling blijkt dat aanzienlijke milieueffecten wél aanzienlijk kunnen zijn, moet alsnog een volledige plan-mer worden doorlopen. Deze moet zijn afgerond vóór de terinzagelegging van het ontwerp-warmteprogramma.



## Bekijk een

[format van een plan-mer via nplw.nl](https://nplw.nl).

### Samenvatting plan-mer-beoordeling

De Commissie mer is bij wet ingesteld en adviseert overheden, nationaal en internationaal, op onafhankelijke wijze over de inhoud en kwaliteit

Bij een plan-mer-beoordeling beoordeelt de gemeente (als bevoegd gezag) of aanzienlijke milieueffecten kunnen worden uitgesloten. Een plan-mer-beoordeling kent 2 verplichte stappen.

1. Bevoegd gezag beoordeelt de effecten van het plan of programma om te bepalen of een plan-mer nodig is. Voor die beslissing raadpleegt het bevoegd gezag ook andere bestuursorganen en wettelijke adviseurs.
  - Als het plan aanzienlijke effecten voor het milieu kan hebben, volgt een plan-mer.
  - Als het plan geen aanzienlijke effecten voor het milieu kan hebben, volgt geen plan-mer. Dan wordt ook geen plan-MER gemaakt, een plan-mer-beoordeling is dan voldoende.
2. Bevoegd gezag motiveert in het plan of programma dat er geen plan-milieueffectrapportage nodig is.
  - Als je op voorhand constateert dat zich aanzienlijke milieueffecten kunnen voordoen, kan je de plan-mer-beoordeling overslaan en starten met een plan-mer.
  - In een plan-mer-beoordeling kan een alternatievenonderzoek plaatsvinden, dit is niet vereist.
  - In de beoordeling mogen mitigatiemogelijkheden worden betrokken. Dat kan bijdragen aan de conclusie dat geen plan-mer nodig is.
  - De inhoudelijke en procedurele eisen aan een plan-mer-beoordeling zijn aanzienlijk eenvoudiger dan voor plan-mer. Daardoor is een plan-mer-beoordeling in een kortere tijd op te stellen en de procedure te doorlopen (ordegrootte paar maanden).

# Hoofdstuk 2

## Warmtetransitie en mer: de praktijk

De theoretische uitgangspunten voor plan-mer en plan-mer-beoordeling kwamen in hoofdstuk 1 aan bod. In de praktijk blijkt het toepassen van de theorie echter vaak minder vanzelfsprekend. Niet alle wettelijke bepalingen zijn zwart-wit. Gemeenten krijgen te maken met beleidsruimte, -interpretatie en -afwegingen. Dit biedt flexibiliteit, maar vraagt ook om bewuste en zorgvuldige keuzes.

In hoofdstuk 2 van deze handreiking staan praktische handvatten centraal. We beginnen met bewustwording: waarom is een goede voorbereiding op de milieueffectrapportage zo belangrijk en wat vraagt dit op het gebied van tijd, geld en capaciteit? Daarna lichten we een aantal stappen uit het beslisschema toe en laten we zien hoe je dit kunt toepassen in de praktijk. In het derde deel delen we praktische tips en aandachtspunten en we sluiten af met formats die je kunt gebruiken bij het opstellen van een NRD, plan-MER of plan-mer-beoordeling.

### 2.1 Bewustwording

#### Complexiteit en urgentie van de opgave

De warmtetransitie is een complexe maatschappelijke opgave die op korte termijn actie vereist. Het is de bedoeling dat gemeenten uiterlijk op 31 december 2026 een warmteprogramma vaststellen voor het hele grondgebied. Hierin leggen zij vast wanneer en hoe gebieden overstappen van aardgas naar duurzame warmte.

De keuze voor een passende warmtetechniek is geen eenvoudige. Technische, ruimtelijke, sociale en milieueffecten worden meegewogen. Die complexiteit maakt het belangrijk om vroegtijdig inzicht te krijgen in de milieueffecten van de transitie, bijvoorbeeld met een plan-mer of plan-mer-beoordeling.

## Meerwaarde van de milieueffectrapportage

Een mer of plan-mer-beoordeling is niet alleen een wettelijke verplichting, het kan ook het proces versterken. De voordelen zijn onder andere:

- Een MER brengt alle relevante milieu-informatie bijeen voor een zorgvuldig besluit.
- Eerder onderzoek voorkomt dubbel werk in latere MER-trajecten, bijvoorbeeld voor uitvoeringsplannen, het omgevingsplan of vergunningen.
- Een MER helpt om keuzes voor warmtetechnieken te onderbouwen, alternatieven af te wegen en om transparant te zijn.
- De procedure draagt bij aan draagvlak bij bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden.
- De procedure maakt participatie en inbreng van belanghebbenden makkelijker.

### Tijd, geld en capaciteit

Een milieueffectrapportage vraagt om een goede voorbereiding van de inzet van middelen. Voor een soepel en zorgvuldig gemeentelijk planproces moeten gemeenten tijdig aandacht besteden aan 3 aspecten:

- **Tijd:** Het opstellen van een MER en het betrekken bij de besluitvorming kost tijd. Ook advies inwinnen bij de Commissie mer neemt tijd in beslag.
- **Geld:** Er moet tijdig budget worden gereserveerd, bijvoorbeeld voor het inschakelen van externe expertise via een advies- of ingenieursbureau en voor de kosten van advisering door de Commissie mer.
- **Capaciteit:** Binnen de gemeente moet voldoende inhoudelijke betrokkenheid zijn. Vaak is aanvullende milieukundige expertise nodig van een extern bureau. Ook de beschikbaarheid bij de Commissie mer kan de planning beïnvloeden.

#### **Let op:**

De aspecten tijd, geld en capaciteit kunnen het besluitvormingsproces (planproces) binnen gemeenten beïnvloeden. Let daarbij ook op andere bestuurlijke processen binnen de gemeente die doorlooptijd kunnen beïnvloeden, zoals de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2026.

Overigens zijn ook bij het opstellen van een warmteprogramma zonder plan-mer(begroeiing) ook tijd, geld en capaciteit nodig. Bijvoorbeeld voor het opstellen van een onderbouwde milieuparagraaf.

### Hulpmiddelen voor een voortvarend proces

Een duidelijke taakverdeling, heldere prioriteiten en goede afstemming helpen om het proces van besluitvorming efficiënt te laten verlopen. Daarbij is het belangrijk om ook risico's en kansen in beeld te brengen. Zowel intern voor ambtenaren, bestuurders en raadsleden, als extern voor bewoners, ondernemers en andere stakeholders.

Samenwerking is hierin essentieel. De warmtetransitie vraagt om het bundelen van kennis en ervaring, innovatieve oplossingen en gezamenlijke keuze. Ook zonder plan-mer is inzicht in de (milieu)effecten noodzakelijk voor een zorgvuldige besluitvorming en een evenredige belangenafweging.



## 2.2 Het beslisschema toegepast

In hoofdstuk 1 lichtten we het beslisschema voor plan-mer en plan-mer-beoordeling toe. In dit onderdeel vertalen we het schema naar de praktijk. Belangrijke begrippen uit stap 2 (kaderstelling), 8 (kleine wijziging op lokaal niveau) en 9 (klein gebied) worden uitgelegd aan de hand van voorbeelden en handvatten uit de praktijk.

### 2.2.1 Wat is kaderstelling?

#### Kaderstelling

Een warmteprogramma is kaderstellend als het richting geeft aan toekomstige besluiten of projecten, bijvoorbeeld door:

- een locatiekeuze (of locatiecriteria);
- een tracékeuze van een warmtenet (of criteria hiervoor);
- tijdspaden of faseringen vast te leggen;
- de omvang van maatregelen te begrenzen;
- de wijze van uitvoering te beschrijven die relevant is voor een later project-mer-plichtig of project-mer-beoordelingsplichtige besluit.

#### Wat zegt de jurisprudentie?

Volgens jurisprudentie is sprake van kaderstelling als het programma “een heel pakket criteria en modaliteiten voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten” vaststelt. De verwachting is dat ook bij het opnemen van slechts enkele concrete maatregelen in een warmteprogramma al snel sprake is van kaderstelling.



#### Let op:

- Het is niet nodig dat projecten volledig zijn uitgewerkt of in detail zijn beschreven.
- Wel moet het ‘kader’ voldoende concreet genoeg en niet slechts indicatief zijn voor een later besluit voor projecten.

#### Kaderstellende documenten buiten het warmteprogramma

Ook andere documenten kunnen kaderstellend zijn. Denk aan:

- Een **notitie of beleidsnotitie van het college** die aan de raad wordt voorgelegd als opmaat naar het warmteprogramma. Ook hierbij dient de gemeente te beoordelen of de notitie kaderstellend is en daardoor een plan-MER of plan-mer-beoordeling nodig is. Het kan namelijk zijn dat een notitie zich kwalificeert als programma in de zin van de Omgevingswet. Na vaststelling van de notitie volgt het opstellen van een warmteprogramma en een plan-MER.
- Een **uitvoeringsplan** met inhoudelijke keuzes voor wijken en technieken. Bevat dit concrete voorwaarden of technische keuzes, dan is het kaderstellend en moet een plan-mer of een plan-mer-beoordeling doorlopen worden. Een eerder opgesteld plan-MER (bij het warmteprogramma) kan dan als basis dienen.

- Het **wijzigen van een omgevingsplan** is doorgaans kaderstellend. Dan is in ieder geval sprake van een plan-mer-(beoordelings)plicht. Een eerder opgesteld plan-MER (bij het warmteprogramma en/of uitvoeringsplan) kan dan als basis dienen.

### Voorbeelden van (niet-)kaderstellende passages

Onderstaande voorbeelden laten zien hoe tekstformuleringen in een warmteprogramma al dan niet kaderstellend zijn. De linker kolom bevat passages die niet kaderstellend zijn, bijvoorbeeld omdat keuzes of locaties nog openstaan. De rechterkolom bevat wel kaderstellende passages, die voldoende concreet en richtinggevend zijn voor toekomstige besluitvorming.

#### **Let op:**

Het gaat hier om fictieve, indicatieve voorbeelden. Ze bieden een indruk van kaderstelling in de praktijk, maar zijn geen allesomvattende juridische toetsingscriteria voor kaderstelling. De afzonderlijke passages kunnen niet kaderstellend zijn, een combinatie van passages kan dat wel zijn.

Verder geldt dat een plan-mer betrekking moet hebben op het gehele warmteprogramma en niet alleen op de kaderstellende passages.

| Voorbeelden passages die niet-kaderstellend zijn                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Voorbeelden passages die wel-kaderstellend zijn                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| De buurt De Warmte kent in de toekomst-scenario's grote knelpunten voor de realisering van uiteenlopende warmtetechnieken, zoals warmtenetten. We onderzoeken welke investeringsmogelijkheden in energie-infrastructuur vanuit de gemeente mogelijk zijn. Hiervoor wordt op termijn in een volgend warmteprogramma een besluit genomen over bijvoorbeeld de keuze voor een warmtenet. Misschien blijkt dan dat isolatiemaatregelen voldoende zullen zijn. | De knelpunten voor de realisering van de warmtetransitie in de buurt De Warmte worden opgelost door de aanleg van een warmtenet. Dit bestaat onder meer uit een nieuw leidingennet tussen de buurt De Warmte en de buurt De Koude, parallel aan de Warmtekoudestraat, over een lengte van 850 meter tot 1.050 meter. |
| Voorwaarde voor de realisering van de warmtetransitie in de buurt De Warmte zijn de maximale inzet van restwarmte, bijdragen aan de isolatieopgave en bijdragen aan de warmtetransitie in de periode tot 2023. Uit onderzoek moet blijken of hiervoor daadwerkelijk mogelijkheden aanwezig zijn.                                                                                                                                                          | In het woongebied De Isolatie worden alle woningen geïsoleerd in combinatie met een all-electric-warmteoplossing, waarvan bekend is dat dit aanzienlijke milieueffecten heeft. Eerst wordt het zuidelijk deel van de buurt aardgasvrij gemaakt, daarna het noordelijk deel.                                          |

| Voorbeelden passages die niet-kaderstellend zijn                                                                                                                                                                                                                                                        | Voorbeelden passages die wel-kaderstellend zijn                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Voor de buurt De Warmte wordt een warmtenet aangelegd. Althans, dat is de enige warmtetechniek die naar de huidige inzichten mogelijk is. Voor het definitieve besluit, worden de huidige inzichten in 2028 getoetst aan de dan beschikbare kennis. Mogelijk wordt er in 2028 een andere keuze gemaakt. | In de hele wijk De Warmte wordt ingezet op ontwikkeling van collectieve warmtesystemen tussen 2027 en 2032.                                                                                                                                                                                             |
| De gemeente Nieuwerland heeft de Beleidsnota 'op weg naar de warmtetransitie' vastgesteld. Daarin staan het proces, de opties voor warmtetechnieken en de uitgangspunten voor de rolverdeling en de verantwoordelijkheden van de partijen.                                                              | De gemeente Nieuwerland heeft de Kadernota warmtetransitie vastgesteld. Daarin zijn per buurt de warmtetechnieken gekozen, de relevante grenzen van de milieueffecten ingekaderd en periodes vastgelegd waarbinnen de warmtetransitie wordt gerealiseerd. Dit vormt het kader voor het warmteprogramma. |

### **Let op: kaderstelling voor andere 'projecten'**

Sommige warmteprogramma's zijn kaderstellend voor projecten die niet in Bijlage V Ob staan. Programma's die kaderstellend zijn voor andere projecten dan genoemd in Bijlage V Ob zijn plan-mer-beoordelingsplichtig. Dit is bijvoorbeeld aan de orde all-electric warmteoplossingen of individuele warmtecentrales/stations als die geen deel uitmaken van een warmtenet. In dat geval geldt er een plan-mer-beoordelingsplicht en zal de gemeente moeten beoordelen of er sprake kan zijn van aanzienlijke milieueffecten.

Er zijn praktijksituaties met een groot aantal warmtepompen die bij elkaar voor een zodanige cumulatieve geluidsbelasting zorgen, dat het gaat om aanzienlijke milieueffecten. Als dit de geluidsnormen uit het Besluit activiteit leefomgeving fors overschrijdt in een woongebied, is een plan-mer vereist. Als blijkt dat zich geen aanzienlijke milieueffecten kunnen voordoen, dan volstaat de plan-mer-beoordeling voor het besluitvormingsproces.

## **2.2.2 Wanneer is sprake van een kleine wijziging op lokaal niveau?**

Een warmteprogramma is niet plan-mer-plichtig als het slechts een kleine wijziging op lokaal niveau betreft van een eerder vastgesteld plan of programma. In dat geval volstaat de gemeente met een plan-mer-beoordeling. Bij de beoordeling of sprake is van een kleine wijziging op lokaal niveau, betreft het bevoegd gezag de context van het eerdere programma en de waarschijnlijkheid dat de wijziging aanzienlijke milieueffecten heeft (artikel 11.1 lid 4 Ob). Een kleine wijziging op lokaal niveau ten opzichte van het vastgestelde warmteprogramma is niet in de wet en rechtspraak gedefinieerd.

## Transitievisie warmte

De meeste TVW's zijn niet onderbouwd met een plan-MER. Daarom kan een warmteprogramma dat voortbouwt op een TVW in beginsel niet worden beschouwd als een 'kleine wijziging op lokaal niveau' waarvoor een plan-mer-beoordeling volstaat.

## Voorbeelden

Wat precies onder een 'kleine wijziging op lokaal niveau' valt, is nog niet wettelijk of juridisch gedefinieerd. De volgende voorbeelden geven een indruk van wat in de praktijk wél of niet als kleine wijziging kan worden gezien:

- Een kleine wijziging op lokaal niveau ten opzichte van een eerder warmteprogramma: een beperkte aanpassing van een leidingentracé, bijvoorbeeld een verlegging binnen hetzelfde gebied of een verlegging in een ander gebied met dezelfde waarden als het eerder beschouwde leidingtracé;
- Grote wijziging ten opzichte van een eerder warmteprogramma: een nieuw leidingtracé dat wordt gepland in een ecologisch waardevol gebied, terwijl het oorspronkelijke tracé dooreen agrarisch gebied zonder ecologische waarden liep. Ook het wisselen van de ene warmtetechniek door een andere is naar verwachting geen kleine wijziging op lokaal niveau, tenzij de milieueffecten vergelijkbaar blijven.

In de praktijk hangt de beoordeling af van de specifieke situatie. Naar verwachting zal toekomstige jurisprudentie meer richting geven aan de interpretatie van een kleine wijziging op lokaal niveau.

## Toepassing bij uitvoeringsplannen en wijziging omgevingsplan

Ook bij uitvoeringsplannen of een omgevingsplanwijziging kan sprake zijn van een kleine wijziging op lokaal niveau ten opzichte van het warmteprogramma en de bijbehorende plan-MER. In dat geval kan een plan-mer-beoordeling volstaan.

Het is raadzaam om een plan-MER van het warmteprogramma zó op te zetten dat dit ruimte laat voor kleine aanpassingen in vervolgbesluiten.

## 2.2.3 Wat is een 'klein gebied'?

Een warmteprogramma kan ook plan-mer-beoordelingsplichtig zijn wanneer het betrekking heeft op een 'klein gebied'.

### Wanneer is sprake van een 'klein gebied'?

Een gebied met een oppervlakte van 1% van het gemeentelijk grondgebied wordt als 'klein' beschouwd. Het gaat hierbij om de oppervlakte van de hele wijk, en niet uitsluitend om de oppervlakte van de aan te leggen energie-infrastructuur. Toekomstige rechtspraak moet uitwijzen tot welk percentage er sprake is van een 'klein gebied'.

### **‘Klein gebied’ in een warmteprogramma**

In een warmteprogramma kan één wijk worden aangewezen voor een warmtenet, daarmee slechts 1% van het gemeentelijk grondgebied beslaan en dus een ‘klein gebied’ zijn. Dan kan je kiezen voor het uitvoeren van een plan-mer-beoordeling. Daaruit volgt of een plan-MER alsnog vereist is of dat de plan-mer-beoordeling volstaat.

Het is overigens de bedoeling dat een warmteprogramma de gehele gemeente beslaat. Ook al wordt daarin slechts één wijk aangewezen voor een warmtenet of een andere warmtetechniek uit Bijlage V, dan geldt voor het gehele warmteprogramma een plan-mer-plicht.

### **‘Klein gebied’ bij een uitvoeringsplan of wijzigen van het omgevingsplan**

Bij een uitvoeringsplan voor een wijk of bij het wijzigen van het omgevingsplan voor een wijk is vaak sprake van een klein gebied. Als een uitvoeringsplan of wijziging van het omgevingsplan kaderstellend is en betrekking heeft op een gebied rond de 1% van de gemeente, volstaat een plan-mer-beoordeling.



## 2.3 Handreikingen voor de praktijk

In dit deel staan aandachtspunten en adviezen voor de toepassing van MER in de praktijk. Daarbij ligt de nadruk op het goed benutten van eerdere plan-MER's en plan-mer-beoordelingen, het omgaan met verschillen tussen gemeenten en gebieden, en de mogelijkheid om ook vrijwillig te kiezen voor een plan-mer of plan-mer-beoordeling.

### 2.3.1 Voortbouwen op eerder werk: MER's hergebruiken en verdiepen

In de praktijk kan een warmteprogramma en dus ook het plan-MER enigszins globaal zijn. Naarmate het planproces in de warmtetransitie vordert en er meer informatie beschikbaar komt, wordt het beeld steeds concreter. Dit heet ook wel **dubbele omgekeerde trechtering**:

- van globale naar gedetailleerde maatregelen;
- van beperkte informatie naar uitgebreide informatie.

#### Voortbouwen op een plan-MER of plan-mer-beoordeling

Een belangrijk aandachtspunt is of en hoe een eerder opgestelde plan-MER of mer-beoordeling te benutten is in latere fases van het planproces. Bijvoorbeeld bij een uitvoeringsplan of een wijziging van het omgevingsplan.

#### Let op:

Voor transitievisies warmte zijn in de praktijk geen plan-MER'en opgesteld. Dit betekent dat bij de overgang naar het warmteprogramma geen sprake kan zijn van voortbouwen op een bestaande plan-MER.

#### Onderzoek meerdere warmtetechnieken

Om flexibiliteit in latere fases in het planproces te behouden, is het raadzaam om in de plan-mer van het warmteprogramma een breed scala aan warmtetechnieken te onderzoeken. Daar kan je bij het opstellen van een uitvoeringsplan en het wijzigen van het omgevingsplan op doorbouwen. En zo voorkom je dat er later alsnog aanvullend onderzoek nodig is als nieuwe technieken in beeld komen.

Komt er later toch een techniek met mogelijk aanzienlijke milieueffecten naar voren, dan kan dit aanleiding zijn voor een plan-mer, of zelfs een wijziging van het warmteprogramma.

#### Lange termijn doelstellingen

Een gemeente kan als doel formuleren om energieneutraal in 2050 te zijn. Dan is het raadzaam alle, denkbare energiesystemen waarmee dat doel te bereiken is, te onderzoeken. Dat kan voordelig zijn voor latere warmteprogramma's. In deze situatie kies je dan waarschijnlijk voor een bredere scope van warmtetechnieken gekozen dan bij een warmteprogramma voor de kortere termijn. De doelstelling voor 2050 bepaalt daarmee de omvang van het alternatievenonderzoek tijdens het plan-mer.

### **Let op:**

Een warmteprogramma is meestal abstracter dan een uitvoeringsplan of omgevingsplan. Hetzelfde geldt voor het bijbehorende plan-MER. Dan is de vraag of het plan-MER of plan-mer-beoordeling van het warmteprogramma passend is voor het uitvoeringsplan en de wijziging van het omgevingsplan. Als het detailniveau verschilt, speelt het criterium van 'kleine wijziging op lokaal niveau' geen rol om te kunnen volstaan met een plan-mer-beoordelingsplicht.

Beoordeel dus of de plan-MER of de plan-mer-beoordeling van het warmteprogramma voldoet aan de vereisten van detailniveau voor een plan-MER of plan-mer-beoordeling van het uitvoeringsplan of een wijziging van het omgevingsplan.

## **2.3.2 Verschillende gemeenten, verschillende aanpakken**

In principe geldt voor alle gemeenten hetzelfde afwegingskader voor de toepassing van de mer bij het warmteprogramma. De mer-plicht of mer-beoordelings-plicht hangt niet af van de omvang van een gemeente, maar van de gekozen warmtetechniek en de daarbij behorende milieueffecten.

Tussen landelijk gebied en stedelijk gebied wordt het onderscheid in alternatieve maatregelen met name bepaald door de (on)mogelijkheden voor warmtenetten. In het landelijk gebied komen vaker individuele warmtepompen of groen gastechniek voor. Met een plan-mer-beoordeling bekijk je of bij deze warmtetechnieken toch sprake kan zijn van aanzienlijke milieueffecten. Als daar sprake van is, dan geldt een plan-mer-plicht. En anders is er geen plan-MER verplicht.

## **2.3.3 Vrijwillig een plan-MER opstellen: waarom zou je dat doen?**

Een plan-MER is in veel gevallen wettelijk verplicht. Maar ook als de verplichting ontbreekt, kan het waardevol zijn om vrijwillig een plan-MER op te stellen. Bijvoorbeeld omdat er veel onzekerheden zijn over de milieugevolgen van verschillende warmtetechnieken, of omdat het helpt om keuzes beter onderbouwd te maken. Een **vrijwillige plan-MER** versterkt de transparantie en zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces. Dat kan bijdragen aan vertrouwen en draagvlak bij bewoners, bedrijven en andere betrokkenen.

Een vrijwillige plan-MER is ook strategisch inzetbaar. Het biedt de mogelijkheid om al in een vroeg stadium milieu-informatie te verzamelen en mee te wegen. Dit voorkomt dat bij vervolgstappen in het planproces – zoals een omgevingsplanwijziging of uitvoeringsplan – alsnog een project-MER nodig is. Zo kun je dubbel werk voorkomen en tijd en kosten besparen in latere fases.

Tot slot laat een vrijwillige plan-MER zien dat de gemeente serieus werk maakt van een integrale en duurzame aanpak van de warmtetransitie. Dat is niet alleen richting de gemeenteraad en inwoners van meerwaarde, maar ook richting andere overheden, financiers en initiatiefnemers.

Zie ook paragraaf 2.1 waarin we de meerwaarde van een MER of plan-mer-beoordeling toelichten.

# Bijlage 1

## Activiteiten warmtetransitie en mer:

### Bijlage V Omgevingsbesluit

| Kolom 1                                             | Kolom 2                                                                                                          | Kolom 3                                                                                                                                               | Kolom 4                                          |                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nr.                                                 | Projecten                                                                                                        | Gevallen waarin de mer-plicht geldt                                                                                                                   | Gevallen waarin de mer-beoordelings-plicht geldt | Mer-plichtige of mer-beoordelings-plichtige besluiten                                                                                                       |
| B. Winning van delfstoffen en oppervlakedelfstoffen |                                                                                                                  |                                                                                                                                                       |                                                  |                                                                                                                                                             |
| B4                                                  | Diepboringen, in het bijzonder: a. geothermische boringen;                                                       | 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: 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 m³ of meer per jaar                                                                                              | Oprichting, wijziging of uitbreiding             | De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit of de omgevingsvergunning op grond van een omgevingsverordening als bedoeld in art. 5.4 van de Omgevingswet |
| L. Afval- en afvalwater-beheer                      |                                                                                                                  |                                                                                                                                                       |                                                  |                                                                                                                                                             |
| 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                                                                                                 |

## Welke activiteiten staan in Bijlage V Ob?

In een warmteprogramma bepaal je hoe een wijk of buurt 'van het gas af kan'. Manieren om 'van het gas af te gaan' worden veelal 'warmtetechnieken' genoemd.

Een **warmtetechniek** bestaat uit:

- een **warmtebron**: waar de warmte vandaan komt, en
- **warmte-infrastructuur**: de manier waarop de warmte van de bron naar de gebruiker komt.

Voorbeelden van:

- **warmtetechnieken**: een warmtenet of all-electric-warmteoplossing;
- **warmtebronnen**: restwarmte van bedrijven, warmte uit de diepe of
- **ondiepe ondergrond**: warmte uit oppervlaktewater of rioolwater, eventueel hulpwarmte-centrales op (groen) gas of waterstof en rioolwater, eventueel hulpwatercentrales op (groen) gas of waterstof;
- **warmte-infrastructuur**: leidingen van een warmtenet, maar ook de aansluitingen op/in de huizen, warmteonderstations e.d.

In Bijlage V Ob staat een aantal mer-categorieën waar warmtetechnieken onder kunnen vallen. Die worden in dit kader behandeld.

### **J9 Buisleidingen voor (onder andere) het transport van stoom of warm water**

De meest in het oog springende categorie is J9 Buisleidingen voor (o.a.) het transport van stoom of warm water. Onder deze mer-categorie vallen namelijk leidingen van een warmtenet. Bijlage V geeft aan dat bij "aanleg, wijziging en uitbreiding" van deze buisleidingen een project-mer-beoordelingsplicht geldt bij een omgevingsplanwijziging, mits deze de buisleiding concreet mogelijk maakt of bij een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit.

Als een warmteprogramma voor deze buisleidingen kaders bevat geldt een plan-MER-plicht tenzij sprake is van de uitzonderingen 'kleine wijziging op lokaal niveau' of 'klein gebied' (zie eind kader).

Daar waar in Bijlage V Ob omgevingsplan staat, wordt ook een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, BOPA, bedoeld.

In de praktijk kunnen naast buisleiding (J9) de volgende mer-categorieën deel uitmaken van een warmtetechniek.

#### **B4 Diepboringen, voor onder andere geothermische boringen.**

Dit is relevant bij het gebruik van geothermie als warmtebron. De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit voor deze diepboringen is project-mer-beoordelingsplichtig.

#### **C1 Thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties voor de productie van elektriciteit, stoom of warm water**

Deze categorie betreft vooral de grote elektriciteits- en warmtecentrales. Maar ook kleine hulpcentrales in een warmtenet kunnen ook onder deze categorie vallen. In dat geval geldt voor oprichting, wijziging of uitbreiding een project-mer-beoordelingsplicht voor de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit (zie ook B1.2).

#### **K1 Werkzaamheden voor het onttrekken of kunstmatig aanvullen van grondwater**

Hiervan kan sprake zijn bij WKO als warmtebron, of bij tijdelijke grondwateronttrekkingen in de aanlegfase van warmtetechnieken. In dat geval geldt voor oprichting, wijziging of uitbreiding een project-mer-beoordelingsplicht voor de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit.

#### **L2 Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen**

Hieronder vallen bijvoorbeeld biomassacentrales. Voor oprichting, wijziging of uitbreiding geldt een project-mer-beoordelingsplicht voor de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

#### **Uitzonderingen ‘kleine wijziging op lokaal niveau’ of ‘klein gebied’**

Voor alle bovenstaande mer-categorieën geldt dat als een warmteprogramma kaders stelt aan deze activiteiten een plan-mer-plicht geldt, tenzij sprake is van een kleine wijziging op lokaal niveau (paragraaf 2.2.2) of een ‘klein gebied’ (paragraaf 2.2.3). In dat geval kan een plan-mer-beoordeling worden uitgevoerd.

(1) Ervan uitgaande dat het vermogen kleiner is dan 300 MW (anders geldt een project-mer-plicht)

(2) Ervan uitgaande dat de hoeveelheid water minder is dan 10 miljoen m3 per jaar

(3) Ervan uitgaande dat de capaciteit van de installatie minder is dan 100 ton per dag

# Bijlage 2

## Warmtetechnieken

### Warmtetechnieken en mer

Per warmtetechniek moet worden bekeken uit welke onderdelen die bestaat en of er sprake is van projecten die in beginsel via Bijlage V Ob mer- of mer-beoordelingsplichtig zijn of via artikel 16.36 lid 4 Ow mer- of mer-beoordelingsplichtig zijn.

Van de warmtetechnieken die in een warmteprogramma denkbaar zijn, kunnen de volgende activiteiten mer- of mer-beoordelingsplichtig zijn:

- B4 Diepboringen - geothermische boringen;
- C1 Thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties voor de productie van elektriciteit, stoom of warm water;
- J9 Buisleidingen voor c. stoom of warm water;
- K1 Werkzaamheden voor het onttrekken of kunstmatig aanvullen van grondwater;
- L2 Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen.

Het kan ook om andere projecten gaan, die niet in Bijlage V Ob zijn genoemd. Zoals all-electric warmteoplossingen en warmtecentrales/stations als die geen deel uitmaken van een warmte-net. Hiervoor geldt een plan-mer-beoordeling.

### Warmtetechnieken en warmtebronnen

In de warmtetransitie zijn verschillende warmtetechnieken in te zetten. Elke techniek bestaat uit een warmtebron en bijbehorende infrastructuur, zoals leidingen of installaties. Er wordt onderscheid gemaakt tussen collectieve en individuele technieken. Collectieve technieken voorzien meerdere gebouwen tegelijk van warmte, terwijl individuele technieken op één gebouw (of gebruiker) zijn gericht.

Bij het kiezen van een warmtetechniek spelen zowel ruimtelijke als milieutechnische aspecten een rol. Denk aan benodigde ruimte in de ondergrond, het effect op geluid of natuur, en mogelijke belasting van het elektriciteitsnet. Sommige technieken of onderdelen daarvan kunnen mer- of mer-beoordelingsplichtig zijn op grond van het Omgevingsbesluit (zie Bijlage V Ob) of artikel 16.36 lid 4 van de Omgevingswet.

In het vervolg van deze bijlage lichten we de belangrijkste warmtetechnieken toe, inclusief aandachtspunten voor de milieueffectrapportage.

## Collectieve warmtetechnieken

### Warmtenet

Een warmtenet is een net van geïsoleerde buisleidingen waarmee warm water wordt getransporteerd van een centrale warmtebron naar de gebruiker en afgekoeld water wordt teruggevoerd naar de warmtebron. Er zijn verschillende vormen van warmtenetten, afhankelijk van de temperatuur van de warmte en hoe groot het gebied is dat ermee wordt bevoorrad. In de tabel worden enkele opties weergegeven.

| Warmtenet                   | Afkorting    | Gebruikte temperatuur |
|-----------------------------|--------------|-----------------------|
| Laagtemperatuur-warmtenet   | LT-warmtenet | 30°C - 55°C           |
| Middentemperatuur-warmtenet | MT-warmtenet | 55°C - 75°C           |
| Hogetemperatuur-warmtenet   | HT-warmtenet | >75°C                 |

Voor warmtenetten kunnen verschillende warmtebronnen worden benut. De geschiktheid van een warmtebron is afhankelijk van de warmtekwiteit en van de lokale context, zoals de afstand tussen de warmtebron en gebruikers. Daardoor is niet iedere bron geschikt voor ieder net.

- **Restwarmte van bedrijven** - bijvoorbeeld van glastuinbedrijven of industriële bedrijven.
- **Aquathermie** – bijvoorbeeld thermische energie uit oppervlaktewater (TEO) of uit afvalwater (TEA) of uit drinkwater (TED).
- **Warmte uit diepe bodem** – bijvoorbeeld geothermie.

Geothermie is een mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige activiteit op grond van [Bijlage V Ob](#) categorie B4.

- **Warmte uit ondiepe bodem (WKO) ook wel open bodemenergiesysteem (OBES)).**

Een OBES is en een WKO kan een mer- plichtige of mer-beoordelingsplichtige activiteit zijn op grond van [Bijlage V Ob](#) categorie K1. Een OBES gaat altijd gepaard met onttrekking en infiltratie, bij een WKO hoeft dat niet.

- **Warmte uit een biomassacentrale.**

Een biomassacentrale kan een mer- plichtige of mer-beoordelingsplichtige activiteit zijn op grond van [Bijlage V Ob](#) categorie C1 of L2.

- **Warmte uit zon (zonthermie of photo voltaic thermisch (PVT)).**

### **Collectieve luchtwarmtepomp**

Een collectieve lucht-warmtepomp is een groot formaatlucht-water-warmtepomp met een zo grote capaciteit en zo groot vermogen, dat er meerdere woningen op kunnen worden aangesloten of dat een groot gebouw in de warmtevraag kan worden voorzien. Een collectieve lucht-warmtepomp kan ook als hulpmiddel in een warmtenet worden opgenomen om water naar een hogere temperatuur te brengen.

### **Grootschalige elektrische boilers**

Een collectieve grootschalige elektrische boiler zorgt voor een centrale warmwatervoorziening waarbij elektriciteit wordt gebruikt om water op te warmen, in plaats van individuele boilers in elke woning zoals bij individuele warmtetechnieken.

Voor een collectieve luchtwarmtepomp en grootschalige collectieve boilers is geen specifiek artikel in het Omgevingsbesluit bijlage V, maar deze techniek kan wel plan mer-beoordelingsplichtig zijn op grond van artikel 16.36 lid 4 Ow.

## **Individuele warmtetechnieken**

### **All-electric/individuele warmtepompen**

Warmtepompen zijn er in twee vormen, afhankelijk of de warmte uit de lucht of uit de bodem komt. Pompen kunnen all-electric (alleen op elektriciteit) of hybride (combinatie van elektriciteit en gas) zijn.

### **Individuele luchtwarmtepomp**

Met een individuele luchtwarmtepomp worden woningen en gebouwen verwarmd met warmte uit de lucht. Met een buitenunit kan warmte uit de lucht worden gehaald en met de warmtepomp naar het gewenste temperatuurniveau worden opgewaardeerd. Een individuele lucht-warmtepomp kan soms ook koeling leveren.

Voor bovenstaande individuele warmtetechnieken is geen specifiek artikel in het Omgevingsbesluit bijlage V, maar deze techniek kan wel plan mer-beoordelingsplichtig zijn op grond van artikel 16.36 lid 4 Ow.

### **Individuele bodemwarmtepomp**

Een individuele bodemwarmtepomp levert warmte aan de hand van een gesloten bodemenergiesysteem (GBES). Met een individuele bodemwarmtepomp is het ook mogelijk om koeling te leveren.

Een GBES kan een mer- plichtige of mer-beoordelingsplichtige activiteit zijn op grond van [Bijlage V Ob](#) categorie K1.

### **Individuele WKO-bron (bij kantoor of ander groot gebouw)**

Warmte en koudeopslag is een systeem, waarbij de woningen in een wijk of buurt zijn aangesloten op een collectieve, ondergrondse bron voor warmte en koude. In de zomer wordt warmte ondergronds opgeslagen en kan er koud water uit de WKO worden gehaald om woningen te koelen. In de winter wordt de opgeslagen warmte gebruikt als warmtebron.

Een WKO kan een mer- plichtige of mer-beoordelingsplichtige activiteit zijn op grond van Bijlage V b categorie K1.

### **Lokaal bronnet**

Een bronnet is een warmtenet op zeer lage temperatuur. Net zoals bij individuele all-electric warmteoplossingen staat in het gebouw een warmtepomp. In plaats van de bodem of buitenlucht gebruikt deze warmtepomp het aangevoerde water van het bronnet. Het aangevoerde water is te gebruiken voor koeling. Een bronnet maakt vaak gebruik van WKO en/of oppervlaktewater (aquathermie).

Voor een lokaal bronnet geen specifiek artikel in het Omgevingsbesluit bijlage V, maar deze techniek kan wel plan mer-beoordelingsplichtig zijn op grond van artikel 16.36 lid 4 Ow.

## **Overige warmtetechnieken**

### **Duurzaam gas**

In sommige buurten is gasvrije verwarming (te) kostbaar of technisch (te) ingewikkeld. In deze buurten zijn gebouwen moeilijk te isoleren en de ruimte in de ondergrond is beperkt. Behoud van het gasnet voor gebruik met duurzaam gas is mogelijk een optie voor locaties waar warmtenet en warmtepomp niet mogelijk zijn.

### **Andere warmtetechnieken**

Op locaties waar andere opties niet mogelijk zijn, kunnen infraroodpanelen of pelletkachels een uitkomst bieden.

Voor bovenstaande overige warmtetechnieken is geen specifiek artikel in het Omgevingsbesluit bijlage V, maar deze techniek kan wel plan mer-beoordelingsplichtig zijn op grond van artikel 16.36 lid 4 Ow.

## **Warmte-infrastructuur**

Iedere warmtetechniek en -bron heeft een andere infrastructuur nodig. Met infrastructuur bedoelen we de buisleidingen voor het warmtetransport, maar ook installaties en de aansluitingen van gebouwen en woningen.

Buisleidingen waarmee warm water wordt vervoerd zijn mer- of mer-beoordelingsplichtig op grond van [Bijlage V Ob](#) categorie J9.

Voor verschillende warmtetechnieken is verzwaring van het elektriciteitsnetwerk op alle schaalniveaus nodig. Dit hangt af van de gekozen warmtetechniek en de lokale situatie. De aanleg van hoogspanningslijnen, -masten of ondergrondse elektriciteitskabels, trafostations en middenstations leiden tot milieueffecten op tal van milieu- en omgevingsaspecten. Of het noodzakelijk is om hier nader naar te kijken is afhankelijk van de scope van het warmteprogramma. Mogelijk worden hoogspanningsleidingen al toegevoegd in het kader van de energietransitie.

Voor een lokaal bronnet geen specifiek artikel in het Omgevingsbesluit bijlage V, maar deze techniek kan wel plan mer-beoordelingsplichtig zijn op grond van artikel 16.36 lid 4 Ow.

## Meer informatie

Meer informatie over warmtetechnieken vind je op [NPLW.nl](https://nplw.nl) en in de Startanalyse aardgas-vrije buurten van het PBL.

## Colofon

Deze Handreiking mer in de warmtetransitie is een uitgave van:

**Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie**

Postbus 93218  
2509 AE Den Haag

[www.nplw.nl](http://www.nplw.nl)

Deze handreiking is opgesteld door een projectteam van het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie, ondersteund door advies- en ingenieursbureaus die zijn aangesloten bij Kennislab, waaronder Antea Group, WOODWATER LEGAL, Witteveen+Bos, Rho Adviseurs en Sweco.

De inhoud is tot stand gekomen in nauwe afstemming met een brede groep stakeholders en partners, waaronder ministeries van Klimaat en Groene Groei (KGG), Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en Infrastructuur en Waterstaat (I&W), het Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NP RES) en diverse gemeenten.

Daarnaast zijn waardevolle inzichten opgehaald via interviews met verschillende deskundigen van Commissie mer.

Mei 2025