

NOTITIE

Onderwerp	Aanwezigheid mer-plicht ontwerp-warmteprogramma Smallingerland
Project	Screening mer-beoordeling Smallingerland
Opdrachtgever	Gemeente Smallingerland
Projectcode	149481
Projectleider	J. Schuttrups MSc
Status	Definitief
Datum	8 oktober 2025
Referentie	149481/25-015.730

Auteur(s)	M.S. Diarra MSc
Gecontroleerd door	A.R. Steenstra MSc
Goedgekeurd door	J. Schuttrups MSc
Paraaf	

Bijlage(n)	-
------------	---

Aan	Gemeente Smallingerland
Kopie	-

1 INLEIDING

In lijn met het Klimaatakkoord dat de reductie van broeikasgassen nastreeft om klimaatverandering te beperken, zet de gemeente Smallingerland zich in om in 2050 klimaatneutraal en aardgasvrij te zijn, zoals weergegeven in de [Transitievisie Warmte](#) (TVW) uit 2021.

Onder de Omgevingswet kan er een verplichting zijn om een milieueffectrapport (MER) op te stellen voor een instrument of programma. Een Warmteprogramma is een voorbeeld van een programma. De noodzaak om een MER voor het Warmteprogramma op te stellen, hangt af van de inhoud ervan. Indien de in de TVW besproken opties in het Warmteprogramma worden geconcretiseerd, kan een plan-milieueffectrapportage (plan-mer) verplicht zijn.

Er bestaat echter geen eenduidig antwoord op de vraag of een mer-(beoordelings)plicht voor het Warmteprogramma geldt. Deze notitie onderbouwt in welke mate de uitspraken in het Ontwerp-Warmteprogramma van Smallingerland kaderstellend zijn en derhalve zullen leiden tot een mer-(beoordelings)plicht.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de inhoud van het Ontwerp-Warmteprogramma van Smallingerland. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de juridische kaders voor wanneer een Warmteprogramma plan-mer-plichtig is toegelicht. In hoofdstuk 4 wordt voor de gemeente Smallingerland beschreven en onderbouwd waarom het

Ontwerp-Warmteprogramma wel of niet plan-mer-plichtig is. Tot slot biedt hoofdstuk 5 een beknopt overzicht van de conclusies met betrekking tot de resultaten en aanbevelingen voor de actualisering van het Warmteprogramma.

2 INHOUD ONTWERP-WARMTEPROGRAMMA SMALLINGERLAND

De gemeente heeft in het Ontwerp-Warmteprogramma kansrijke alternatieven voor aardgasverwarming geïdentificeerd. Drie alternatieven zijn:

- 1 collectief warmtenet;
- 2 individuele elektrische warmtepomp;
- 3 klimaatneutraal gas.

Daarnaast wordt een gebiedsgerichte aanpak beschreven om buurten aardgasvrij te maken, waarbij het Warmteprogramma dient als startpunt. In sommige buurten is al een start gemaakt met de gebiedsgerichte aanpak (ook wel uitvoeringsplannen) en worden de belanghebbenden reeds betrokken. Vrijwilligheid is door Smallingerland aangemerkt als een belangrijk uitgangspunt in de transitie naar een aardgasvrije gebouwde omgeving. In de TVW is door de Raad een amendement aangenomen om deze vrijwilligheid te verankeren, dat is als volgt overgenomen in het Ontwerp-Warmteprogramma in hoofdstuk 3:

'De warmtetransitie in Smallingerland is op basis van vrijwilligheid. We dwingen niemand om van het gas af' te gaan. - Ontwerp-Warmteprogramma Smallingerland, hoofdstuk 6, blz. 20.

Alternatieven

Het is duidelijk welke warmtebronnen beschikbaar zijn, maar een verdere uitwerking is nodig om te bepalen in hoeverre de alternatieven voor aardgas haalbaar zijn. In de meeste buurten wordt één alternatief voor verwarming overwogen: een elektrische warmtepomp. In drie buurten wordt de mogelijkheid van een grootschalig collectief warmtenet onderzocht. Er is nog niet vastgesteld welke warmtetechnologie per buurt zal worden ingezet, maar er is wel een voorkeur aangegeven voor welke varianten onderzocht moeten worden. De alternatieven per buurt zijn weergegeven in tabel 2.1.

Tabel 2.1 Alternatieven om te onderzoeken in het Ontwerp-Warmteprogramma

Buurt	Elektrische warmtepomp	Zoekgebied voor grootschalige warmtenet
Buitengebied Noord	x	
Buitengebied Oost	x	
Buitengebied West	x	
Centrum	x	
De Bouwen	x	
De Drait	x	
De Folgeren	x	
De Haven	x	
De Singels	x	
De Swetten		x
De Trisken	x	
De Venem	x	
De Wiken		x
De Wiken Oost	x	

Buurt	Elektrische warmtepomp	Zoekgebied voor grootschalige warmtenet
Drachten Oost	x	
Drachtstervaart	x	
Noord-Oost		x

Gebiedsaanpakken en fasering uitvoeringsplannen

In het Ontwerp-Warmteprogramma heeft de gemeente Smallingerland gebieden geïdentificeerd waar de kans op invoering van het alternatief relatief hoog of juist relatief laag is. Tevens is een fasering voor de uitvoeringsplannen of verdiepend onderzoek in deze gebieden ontwikkeld. Deze gebiedsgerichte aanpakken starten pas na de publicatie van het huidige Warmteprogramma en lopen door tot 2050.

Er zijn vier gebieden geselecteerd waar als eerste de overstap naar aardgasvrij verder wordt uitgewerkt in een gebiedsgerichte aanpak. In De Wilgen, Smalle Ee en Buitenstvallaat is dit proces in gang gezet met een dialoog tussen de gemeente en de lokale energiecoöperatie¹. De planning voor gebiedsgerichte aanpakken in de periode 2026 - 2035 is weergegeven in tabel 2.2.

Tabel 2.2 Tijdshorizon voor aardgasvrije buurten en uitvoeringsplannen in Smallingerland²

Buurtnaam	Streefjaar aardgasvrij	Uitvoeringsplannen
De Wilgen	2040	2026 - 2030
Smalle Ee		
Buitenstvallaat		
Burmaniapark		
De Drait Zuid		
De Sanding in De Wilgen		
Drachtstervaart		
Himsterhout		
Fennepark		
Vrijburgh		
De Drait (excl. De Drait Zuid en Drachtstervaart)	2045	2031 - 2035
De Folgeren		
De Trisken		
De Swetten	2050	2031 - 2035 afhankelijk van de uitkomst van verdiepend onderzoek
Noord-Oost		
De Wiken (oost deels)		
De Haven	2050	geen, alleen verdiepend onderzoek
Overige buurten	2050	in principe geen uitvoeringsplan in de periode 2026 - 2035

¹ Energie Transitie Coöperatie, '[ETC aan de tafel bij Gemeente Smallingerland](#)', 25 mei 2025.

² Ontwerp-Warmteprogramma Smallingerland, 2025.

De tabel toont de tijdshorizon die de gemeente Smallingerland heeft opgesteld om een beslissing te nemen over de alternatieven voor aardgas per buurt. Deze beslissingen zullen per buurt worden genomen in uitvoeringsplannen, waarin in meer detail invulling wordt gegeven aan de transitie van aardgas naar een alternatief. Tegen 2050 zal de hele gemeente aardgasvrij zijn:

- tegen 2030 zal er een beslissing zijn genomen voor 10 buurten en zullen de uitvoeringsplannen tussen 2030 en 2040 worden uitgevoerd;
- tegen 2035 zal er een beslissing zijn genomen voor 3 buurten en zullen de uitvoeringsplannen tussen 2035 en 2045 worden uitgevoerd;
- voor de overige buurten zal verder onderzoek worden gedaan om een concrete beslissing te kunnen nemen. Vervolgens zal het uitvoeringsplan voor de andere buurten worden opgesteld en uitgevoerd.

3 PLAN-MER-PLICHT ONDER DE OMGEVINGSWET

Dit hoofdstuk beschrijft de juridische grondslag van een plan-mer onder de Omgevingswet. De specifieke informatie voor Smallingerland vindt u in hoofdstuk 4.

Omgevingswet

Programma's onder de Omgevingswet zijn mer-plichtig wanneer het programma:

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

Toelichting begrip 'kaderstellend'

Wet- en regelgeving geeft geen duidelijk antwoord op wanneer iets kaderstellend is. Volgens de [handreiking](#) van het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) is sprake van kaderstellende uitspraken als richting wordt gegeven aan, of als een keuze wordt gemaakt voor projecten. Deze richting of keuze moet voldoende gedetailleerd zijn en de toon zetten voor een later besluit van het bevoegd gezag, bijvoorbeeld door middel van criteria voor de locatie, de omvang of de wijze van uitvoering.

Nationale en Europese rechtspraak

Nationale en Europese rechtspraak bevat de volgende handvatten:

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

Passende beoordeling Natura 2000

Als een Warmteprogramma niet als kaderstellend geldt voor projecten die onder de mer-(beoordelings)plicht vallen, kan er alsnog een plan-mer-plicht van toepassing zijn wanneer een 'passende beoordeling' vereist is. Deze beoordeling, die op basis van de Habitatrichtlijn wordt uitgevoerd, kijkt naar de gevolgen van plannen voor Natura 2000-gebieden. Dit kan relevant zijn voor een Warmteprogramma, vooral bij de keuze van het tracé voor een collectief warmtenet dat zich in of nabij een Natura 2000-gebied bevindt.

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

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

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

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

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

Tabel 3.1 Bijlage V - Omgevingsbesluit

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	Projecten	Gevallen waarin de mer-plicht geldt (artikel 16.43, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet)	Gevallen waarin de mer-beoordelingsplicht geldt (artikel 16.43, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet)	Besluiten als bedoeld in artikel 11.6, derde lid, onder c, van het omgevingsbesluit
B.	Winning van de delfstoffen en oppervlaktedelfstoffen			
B4	diepboringen, in het bijzonder: a. geothermische boringen; b. ... c.	niet van toepassing	oprichting, wijziging of uitbreiding	de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit
C.	Energie industrie			
C1	thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties voor de productie van elektriciteit, stoom of warm water	oprichting, wijziging of uitbreiding met een warmtevermogen van 300 MW of meer (thermisch)	oprichting, wijziging of uitbreiding	de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	Projecten	Gevallen waarin de mer-plicht geldt (artikel 16.43, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet)	Gevallen waarin de mer-beoordelingsplicht geldt (artikel 16.43, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet)	Besluiten als bedoeld in artikel 11.6, derde lid, onder c, van het omgevingsbesluit
J.	Infrastructuur en ruimte			
J9	buisleidingen voor: a. ...; b. ... of c. stoom of warm water		aanleg, wijziging of uitbreiding	het omgevingsplan of, bij afwezigheid daarvan, de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit
K.	Waterbeheer			
K1	werkzaamheden voor het onttrekken of kunstmatig aanvullen van grondwater	een hoeveelheid water van 10.000.000 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 artikel 5.4 van de wet
L.	Afval- en afvalwaterbeheer			
L2	installaties voor de verwijdering van nietgevaarlijke afvalstoffen	oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor de verbranding of chemische behandeling met een capaciteit van meer dan 100 ton per dag	oprichting, wijziging of uitbreiding	de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

Kleine wijziging

Volgens Artikel 16.36, derde lid is er sprake van een kleine wijziging als het plan of programma het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau of voor kleine wijzigingen ten opzichte van een bestaand plan of programma. Wanneer de wijzigingen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben dient het bevoegd gezag een milieueffectrapport op te stellen. Uit beschikbare jurisprudentie blijkt dat wordt gesproken van een kleine wijziging als het over een klein gebied met minder dan 1 % van het gemeentelijke grondgebied gaat ten opzichte van een eerdere plan-mer.

4 BEOORDELING MER-PLICHT ONTWERP-WARMTEPROGRAMMA SMALLINGERLAND

Voor een plan of programma geldt een plan-mer-plicht als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- het plan of programma is wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven (Omgevingswet artikel 16.34, eerste lid);
- het plan of programma is kaderstellend voor mer-(beoordelings)plichtige projecten (zie artikel 16.36) Omgevingswet en bovenstaand kader in tabel 3.1 óf voor het plan of programma moet er een passende beoordeling van de gevolgen voor een Natura 2000-gebied worden gemaakt.

Wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven

Met de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) wordt het Warmteprogramma een verplicht programma onder de Omgevingswet.

Kaderstellend programma

In het Ontwerp-Warmteprogramma van Smallingerland wordt alleen vastgelegd in welke gebieden wordt gestart met het verkennen van collectieve en individuele aanpakken.

Deze aanpak bevat geen kaders voor plan-mer-plichtige activiteiten zoals beschreven in bijlage V van het Omgevingsbesluit.

Natura 2000-gebieden

De gemeente wordt aan de noordwestkant in Oudega en Goëngahuizen omringd door het Natura 2000-gebied Alde Feanen. Volgens de SEA-richtlijnen (Strategische Milieubeoordeling) is het verplicht om te beoordelen of maatregelen gevolgen zullen hebben voor deze beschermde gebieden. Dit betekent dat de mogelijke gevolgen voor de natuur en het milieu in kaart moeten worden gebracht.

Het Ontwerp-Warmteprogramma Smallingerland noemt geen specifieke activiteiten. Een passende beoordeling voor Natura 2000 kan alleen plaatsvinden als er specifieke activiteiten in het Warmteprogramma zijn beschreven. Zolang er geen voorkeursalternatief in zicht is, is geen mer-beoordeling nodig.

Bijlage V Omgevingsbesluit

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

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

Het Ontwerp-Warmteprogramma van Smallingerland bevat geen specifieke projecten in de zin van bijlage V van het Milieudecreet die de drempelwaarde overschrijden voor gevallen waarin de plan-mer-verplichting van toepassing is.

Kleine wijziging

Een eerdere plan-mer is niet van toepassing op het Ontwerp-Warmteprogramma van Smallingerland, daarmee is de kleine wijziging in dit geval niet van toepassing.

5 CONCLUSIE

Op basis van de ontvangen informatie is het Ontwerp-Warmteprogramma van Smallingerland niet mer-plichtig. Het document bevat geen besluiten over de verwarmingsoplossingen noch over de locatie van uitvoering in de gemeente. In 2031 moet Smallingerland het Warmteprogramma actualiseren, waarin naar verwachting kaderstellende besluiten voor een aantal wijken zullen worden opgenomen. Deze beslissingen worden mogelijk eerst uitgewerkt in de uitvoeringsplannen van de gemeente. De uitvoeringsplannen zijn geen verplichte plannen of programma's onder de Omgevingswet en vallen daarom niet onder de mer-verplichting in de Omgevingswet. Naar verwachting zal het geactualiseerde Warmteprogramma in 2031 wel onderworpen zijn aan een mer-plicht, waarvoor een toets van de relevante milieuthema's nodig zal zijn.

Tijdens het opstellen van de wijkuitvoeringsplannen kan een vrijwillige milieueffectrapportage (plan-mer) doorlopen worden (vrijwillig programma onder de Omgevingswet). Als de lokale situatie en alle beslissingen in de wijkuitvoeringsplannen identiek zijn aan de beslissingen in het geactualiseerde Warmteprogramma, dan is een nieuw plan-mer voor het geactualiseerde Warmteprogramma niet nodig, mits de vrijwillig opgestelde plan-MER de onderzoekslast van het programma afdekt.