Bijlage 4: Wetgeving en planproces

Omgevingswet en advies Omgevingsdienst Zuid Holland Zuid

Zodra de Wet gemeentelijke instrumenten warmte (zie hieronder) in werking treedt verankert deze wet het Warmteprogramma als een verplicht programma in de Omgevingswet. De verwachting is 1 januari 2026. Voor programma's gelden verplichtingen op het gebied van participatie, monitoring en verslaglegging. De Omgevingswet bepaalt ook de kaders voor een Plan-MER plicht.

De gemeente Molenlanden heeft de Omgevingsdienst Zuid Holland Zuid gevraagd om onafhankelijk na te gaan of op het voorgelegen Warmteprogramma een plan-MER plicht zit. Daarnaast heeft de gemeente haar eigen aanvullende onderbouwing geformuleerd. Deze wordt beschreven op de volgende pagina. De onderbouwing vanuit de Omgevingsdienst over plan-MER is hieronder te weergegeven:

Onderbouwing waarom nu geen plan-MER nodig is

"MER is verplicht bij een plan als:

A. Het plan kaders stelt voor toekomstige besluiten over projecten in het plangebied waarvoor een project-MER of een MER-beoordeling verplicht is, of

B. De ontwikkelingen binnen het plan mogelijk tot significante gevolgen leiden voor Natura 2000-gebieden waardoor op grond van de Wet natuurbescherming een Passende beoordeling nodig is.

Plannen zijn in ieder geval: een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan en een voorkeursbeslissing.

Onderdeel A 'kaderstellend'
Een 'kader' moet concreet genoeg zijn en is in zekere mate bindend voor een later besluit. Dit later te nemen besluit moet MER-plichtig of MER-beoordelingsplichtig zijn. In de Omgevingswet ziet de kaderstelling op de projecten die in bijlage V van het Omgevingsbesluit zijn opgenomen: wetten.nl - Regeling - Omgevingsbesluit - BWBR0041278
Concreet houdt het in dat als in het Warmteprogramma geen projecten worden opgenomen zoals genoemd in bijlage V van het Omgevingsbesluit en/of dat het Warmteprogramma niet concreet genoeg is er geen plan-MER nodig is.

Bijvoorbeeld als in het Warmteprogramma concreet wordt opgenomen dat in Arkel een warmtenet wordt aangelegd en in welk deel van Arkel, dan zal er wel sprake zijn van een plan-MER plicht. Aangezien voor de aanleg van een warmtenet een MER-beoordeling verplicht is op grond van bijlage V van het Omgevingsbesluit, onderdeel J9. Er wordt dan namelijk concreet aangegeven wat en waar het gerealiseerd gaat worden.

Onderdeel B 'natuur'
Op het moment dat er aanzienlijke gevolgen zijn voor Natura 2000-gebieden moet er ook een MER worden opgesteld. De Natura 2000-gebieden in (en nabij) gemeente Molenlanden zijn: Boezems Kinderdijk – Donkse Laagten – Lingegebied en Diefdijk-Zuid – Uiterwaarden Lek (nabij gemeente Molenlanden). In het Warmteprogramma worden geen

ontwikkelingen voorzien in de directe nabijheid (ca. 2 km) van één van de Natura2000-gebieden.

Conclusie
Gezien het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat er geen plan-MER nodig is voor het Warmteprogramma, omdat er geen concrete kaders worden opgenomen en omdat er geen ontwikkelingen zijn opgenomen in de nabijheid van Natura2000-gebieden.

Getekend adviseur Unit Omgevingskwaliteit bij de Omgevingsdienst Zuid-Holland-Zuid

Gemeentelijke aanvullingen op advies plan MER-plicht

Naast het onafhankelijke advies van de Omgevingsdienst op de Plan MER-plicht, beschrijven we eigen aanvullingen op het gegeven advies.

In principe geldt een MER-plicht voor projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Plannen of programma's die deze projecten mogelijk maken, kunnen dezelfde effecten hebben. Daarom kan een milieueffectenrapportage ook verplicht zijn voor plannen of programma's. Dan spreken we van de plan MER-plicht. Het doel daarvan is het integreren van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's, op het moment dat er nog ruimte is voor overweging van verschillende opties. In Nederland is de plan MER-(beoordelings)plicht neergelegd in artikel 16.36 van de Omgevingswet. In hoofdstuk 11 van het Omgevingsbesluit worden de plan MER-plicht en plan MER-beoordelingsplicht verder uitgewerkt.

MER-plicht
Op basis van artikel 16.36 Ow zijn er drie gronden voor een plan MER-plicht bij plannen en programma's:

1. Lid 1: Het plan of programma vormt het kader voor te nemen besluiten voor projecten als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, Ow. Dit zijn de projecten die staan genoemd in Bijlage V bij het Omgevingsbesluit.
2. Lid 2: Bij de voorbereiding van het plan of programma moet op grond van artikel 16.53c Ow een passende beoordeling van de gevolgen voor een Natura 2000-gebied moet worden gemaakt. Dit moet gebeuren als er sprake is van een plan of project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn.
3. Uit de MER-beoordeling die op basis van artikel 16.36, vijfde lid, Ow is gemaakt, volgt dat het plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben (lees: dat aanzienlijke milieueffecten niet kunnen worden uitgesloten).

MER-beoordelingsplicht o.b.v. artikel 16.36, vijfde lid, Ow
Bij de eerste twee gronden is op voorhand al aangenomen dat de plannen of programma's aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. De derde grond is er voor al de plannen of programma's waarbij dit nog niet op voorhand is aangenomen, maar waarbij de aanzienlijke milieueffecten ook niet op voorhand kunnen worden uitgesloten. Daarom moet er een plan MER-beoordeling plaatsvinden. Dat volgt uit lid 5 van

artikel 16.36. Ow. Als uit deze plan-MER-beoordeling volgt dat het programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben (lees: aanzienlijke milieueffecten zijn niet uitgesloten), dan geldt alsnog een plan-MER-plicht. Deze beoordeling moet plaatsvinden in de volgende twee situaties:

1. Lid 3: Als er sprake is van een plan of programma in de zin van lid 1 en lid 2 “dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau of kleine wijzigingen van een (…) programma".
2. Lid 4: Als er sprake is van een plan of programma dat een kader vormt voor te nemen besluiten voor andere projecten dan de projecten omschreven in artikel 16.43, eerste lid.

Met lid 3 wordt voorkomen dat er voor triviale wijzigingen een hele MER moet worden uitgevoerd. Lid 4 vormt (samen met lid 5) een vangnet. Als er sprake is van een plan of programma dat een kader vormt voor projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, moet er altijd een MER-beoordeling plaatsvinden. Dus ook als deze projecten niet in Bijlage V bij het Ob zijn genoemd of waarvoor niet een passende beoordeling hoeft te worden gemaakt in de zin van artikel 16.53c Ow. Kaderstelling ziet in de Omgevingswet dus niet alleen op Bijlage V bij het Ob.

Kaders vormen

Voor lid 1 en lid 4 blijft dan de vraag wanneer er sprake is van ‘kaders vormen'. De inkleuring van het begrip ‘kaders vormen’ volgt uit de Europese wetgeving die de milieueffectrapportage verplicht en de jurisprudentie naar aanleiding daarvan.

Er is volgens het Europese Hof sprake van een kader als het programma een ‘heel pakket aan criteria (regels, standaarden, normen) en modaliteiten (manieren, methoden, voorwaarden) voor de goedkeuring en uitvoering van een of meerdere projecten vaststelt.

Let op: ook als er maar één criterium wordt vastgesteld op basis waarvan een project wordt goedgekeurd of een methode hoe een project wordt uitgevoerd, kan dat het ‘hele pakket’ zijn. Dat betekent dat ook bij het opnemen van slechts een of enkele concrete maatregelen al sprake kan zijn van het vormen van kaders.

Er is dus sprake van een ‘kader’ als de criteria of voorwaarden voor de goedkeuring of de uitvoering van een project worden bepaald. Dat wil niet zeggen dat alles tot in detail moet zijn uitgeschreven, maar het moet wel méér dan indicatief zijn voor een later besluit.

Passende beoordeling

Er moet een passende beoordeling in de zin van artikel 16.53c Ow worden opgesteld als niet op voorhand is uitgesloten dat plannen of projecten die niet direct verband houden met het beheer van het gebied, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, substantiële milieueffecten hebben op een Natura 2000-gebied. Dit is onder meer afhankelijk van de omvang, aard en locatie van projecten.

Plan-MER-(beoordelings)plicht bij het onderhavige Warmteprogramma?

Het onderhavige warmteprogramma vormt geen kaders als omschreven in de voorgaande paragraaf. Er zijn nog geen keuzes gemaakt voor bijvoorbeeld technieken waarmee of locaties waar projecten worden uitgevoerd of normen gesteld op basis waarvan projecten al dan niet worden goedgekeurd. Op dit moment zijn er dus nog geen criteria en modaliteiten omschreven die zodanig richting geven aan latere besluiten dat we kunnen spreken van een kader. Aangezien er nog geen zicht is op een specifiek plan of project of kaders daaromtrent, en de aard en de locatie van de eventuele projecten nog onbepaald is, raakt het Warmteprogramma m.i. in de huidige opzet nog niet aan de sfeer van artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn.

Voor het onderhavige warmteprogramma geldt daarom nog geen plan-MER-(beoordelings)plicht.

Wet gemeentelijke instrumenten Warmtetransitie (Wgiw)

De Wgiw vervangt vanaf 2026 de Transitievisie Warmte door het Warmteprogramma. Het Warmteprogramma wordt verplicht onder de Omgevingswet en moet elke 5 jaar worden geactualiseerd. Het bevat o.a. een overzicht van gebouwen, isolatieplannen, energie-infrastructuur en maatschappelijke kosten. Ook moet het de resultaten van het vorige programma beschrijven. De wet geeft gemeenten de bevoegdheid om gebieden in de gebouwde omgeving aan te wijzen die eerder dan 2050 van het aardgas af gaan, zowel voor gebouwverwarming als voor productieprocessen. Deze bevoegdheid wordt via maatwerkregels in het Omgevingsplan ingezet. Het Warmteprogramma is een voorwaarde om deze bevoegdheid te kunnen gebruiken. De gemeente moet zorgen dat gebouwen tijdig overstappen op duurzame warmte. Als blijkt dat dit niet haalbaar is, moet de einddatum voor aardgasafsluiting worden aangepast. Milieuaspecten en maatschappelijke kosten spelen een belangrijke rol in de besluitvorming.

Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw)

Het Bgiw is de uitvoeringsregeling bij de Wgiw en werkt het aanwijzen van warmtetransitiegebieden en de voorwaarden hiervoor verder uit. Gemeenten moeten rekening houden met haalbaarheid en betaalbaarheid voor bewoners. Participatie van burgers en organisaties is verplicht bij het wijzigen van het omgevingsplan. Er moet een redelijke termijn zijn tussen aanwijzen en overstappen op duurzame warmte (richtlijn: 8 jaar). Gebouweigenaren mogen een eigen duurzaam alternatief kiezen (opt-out). Het uitvoeringsplan dient als onderbouwing voor deze waarborgen. De gemeente moet aantonen hoe bewoners zijn betrokken en hoe rekening is gehouden met hun mogelijkheden. De opt-out biedt keuzevrijheid voor bewoners. Het besluit stelt juridische en niet-juridische eisen aan de inzet van bevoegdheden. Het Bgiw zorgt voor zorgvuldige besluitvorming en bescherming van bewonersbelangen.