

## NOTITIE

---

Project	Plan-mer beoordeling warmteprogramma gemeente Raalte
Opdrachtgever	Gemeente Raalte
Projectcode	150479
Projectleider	Ing. I.J.M. de Beer
Status	Definitief
Datum	22 april 2026
Referentie	150479/26-006.298

Dit document is geautoriseerd en intern aantoonbaar vrijgegeven conform het kwaliteitsmanagementsysteem van Witteveen+Bos.

Het kwaliteitsmanagementsysteem van Witteveen+Bos is gecertificeerd op basis van ISO 9001.

Bijlage(n)	I Artikel 16.36. (plan-mer-plichtige plannen of programma's) II Bijlage V van het omgevingsbesluit
------------	---

Aan	Gemeente Raalte
-----	-----------------

---

## 1 INLEIDING

In lijn met het Klimaatakkoord dat de reductie van broeikasgassen nastreeft om klimaatverandering te beperken, zet de gemeente Raalte zich in om in 2050 aardgasvrij te zijn. Deze ambitie is uitgewerkt in de Transitievisie Warmte (Warmtevisie Raalte) uit het jaar 2021, waarin de gemeente haar plannen om aardgasvrij te worden heeft beschreven. Gemeenten zijn verplicht om uiterlijk op 31 december 2027 een opvolger van deze visie vast te stellen: het warmteprogramma. In dit programma worden de plannen uit de TVW opnieuw bekeken en waar nodig herzien of aangepast, of er worden geheel nieuwe plannen gemaakt. Het warmteprogramma vervangt daarmee de TVW en legt vast welke aardgasvrije warmteoplossingen worden geïmplementeerd. Daarnaast wordt aangegeven in welke volgorde (fasering) de buurten worden aangepakt.

Onder de Omgevingswet kan het verplicht zijn voor gemeenten om een milieueffectrapportage (plan-mer) uit te voeren voor het warmteprogramma. We spreken dan van de zogenaamde mer-plicht. In een plan-mer worden de verwachte milieueffecten van een plan onderzocht. Het doel van een plan-mer is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de plan- en besluitvorming.

Deze notitie onderbouwt of het warmteprogramma van de gemeente Raalte mer-plichtig is. Dit is afhankelijk van de inhoud van het warmteprogramma. Ook kan het nodig zijn om een mer-beoordeling uit te voeren, waarbij het bevoegd gezag beoordeelt of het plan aanzienlijke milieueffecten kan veroorzaken. Als dat het geval is, moet eveneens een plan-mer worden opgesteld (zie tekstkader).

---

### 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. In een plan-mer worden de verwachte gevolgen voor het milieu onderzocht;
  - een mer-beoordeling is een lichtere procedure. Daarbij beoordeelt het bevoegd gezag of het plan aanzienlijke milieueffecten met zich meebrengt. Alleen als dat het geval is, moet alsnog een plan-mer worden doorlopen. Zijn aanzienlijke milieueffecten uitgesloten, dan is een plan-mer niet nodig
- 

### Conclusies notitie

Op basis van de ontvangen informatie is het ontwerp-warmteprogramma van Raalte niet plan-mer-plichtig, aangezien het programma niet kaderstellend is en er op dit moment geen noodzaak is voor het uitvoeren van een passende beoordeling. Er is ook geen sprake van een plan-mer-beoordelingsplicht, nu het ontwerp-warmteprogramma niet kaderstellend is voor andere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

Mocht de gemeente de beschreven aanpak in het ontwerp-warmteprogramma per wijk gaan concretiseren. Bijvoorbeeld bij de uitwerking van wijkuitvoeringsplannen of herziening van het warmteprogramma, waarbij wel concrete keuzes worden gemaakt over of richting wordt gegeven aan mer-(beoordelings)plichtige projecten, dan kan daar ook een mer-(beoordelings)plicht voor ontstaan. Het is goed om hier rekening mee te houden in de vervolgstappen.

### Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat het wettelijk kader rondom de mer-(beoordelings)plicht. Hoofdstuk 3 geeft een toelichting op het voorgenomen warmteprogramma van gemeente Raalte. In hoofdstuk 4 wordt het warmteprogramma getoetst op een mer-(beoordelings)plicht. Hoofdstuk 5 geeft een beknopt overzicht van de conclusies op basis van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken.

## 2 WETTELIJK KADER

Dit hoofdstuk beschrijft de juridische grondslag van een mer en van een mer-beoordeling. Dit is vastgelegd in artikel 16.36 van de Omgevingswet. Dit artikel is opgenomen in bijlage I.

### 2.1 Mer-plicht

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

- het programma een **kader** vormt voor besluiten voor **mer-(beoordelings)plichtige projecten** (Omgevingswet artikel 16.36); of
- een **passende beoordeling** moet worden opgesteld om de gevolgen voor Natura 2000-gebieden inzichtelijk te maken (Omgevingswet artikel 16.36).

Hieronder wordt toegelicht wat dit betekent.

#### Toelichting begrip 'kaderstellend'

De Omgevingswet en aanverwante regelingen geven geen duidelijk antwoord op de vraag wat kaderstellend is. Volgens de [handreiking mer in de warmtetransitie](#) van de NPLW is er sprake van kaderstellende uitspraken als er richting wordt gegeven aan, of als er keuze wordt gemaakt voor toekomstige projecten. Deze richting of keuze moet voldoende gedetailleerd zijn en de toon zetten voor een later besluit van het bevoegd gezag, bijvoorbeeld door:

- een locatiekeuze (of het opnemen van criteria voor een locatiekeuze);
- tijdspaden of faseringen vast te leggen;

- de omgang van maatregelen te begrenzen;
- de wijze van uitvoering te beschrijven.

#### *Jurisprudentie over kaderstellend*

Volgens jurisprudentie (het Nevele-arrest) is sprake van het vormen van een kader als in het programma ‘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<sup>1</sup>). Hierbij gaat het om de kwaliteit en betekenis van deze criteria en modaliteiten, niet om het aantal (punt 70 Nevele-arrest). Daarnaast hoeft het kader niet volledig te zijn, maar voldoende bepalend voor de voorwaarden waaronder vergunningen worden verleend (punt 72 Nevele-arrest). Puur indicatieve plannen gelden niet als kaderstellend (punt 76 Nevele-arrest). De verwachting is dat ook bij het opnemen van slechts enkele concrete maatregelen in een warmteprogramma al snel sprake is van kaderstelling.

#### *Voorbeelden kaderstellende tekstformuleringen*

De mate van concreetheid van passages in het warmteprogramma en in hoeverre deze richting geven aan toekomstige projecten bepalen dus of het warmteprogramma als kaderstellend wordt beschouwd. De voorbeelden in tabel 2.1 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 rechter kolom bevat wel kaderstellende passages, die voldoende concreet en richtinggevend zijn voor toekomstige besluitvorming.

Tabel 2.1 Fictieve tekstformuleringen in warmteprogramma's die wel of niet kaderstellend zijn (Bron: NPLW)

Voorbeelden van passages die niet kaderstellend zijn	Voorbeelden van passages die wel kaderstellend zijn
de buurt De Warmte kent in de toekomstscenario's grote knelpunten voor de realisering van uiteenlopende warmte technieken, 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. Eerst wordt het zuidelijk deel van de buurt aardgasvrij gemaakt, daarna het noordelijk deel
voor de buurt De Warmte wordt een warmtenet aangelegd. Althans, dat is de enige warmte techniek 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

#### **Mer-(beoordelings)plichtige projecten - bijlage V omgevingsbesluit**

Als het warmteprogramma kaders stelt voor mer-(beoordelings)plichtige projecten geldt een plan-mer-plicht. Alle mer-(beoordelings)plichtige projecten zijn vermeld in bijlage V van het Omgevingsbesluit.

<sup>1</sup> HvJ EU 25 juni 2020 (ECLI:EU:C:2020:143).

De volgende projecten die mogelijk terugkomen in een warmteprogramma zijn vermeld in bijlage V van het omgevingsbesluit (zie bijlage II van deze notitie):

- 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.

### Passende beoordeling Natura 2000

Als een warmteprogramma niet als kaderstellend geldt voor projecten die onder de mer-(beoordelings)plicht vallen, kan alsnog een plan-mer-plicht van toepassing zijn wanneer een 'passende beoordeling' vereist is (artikel 16.36, tweede lid Omgevingswet). Deze beoordeling kijkt naar de gevolgen van een plan of programma voor Natura 2000-gebieden. Een passende beoordeling is vereist als significante negatieve milieueffecten op Natura 2000-gebieden niet op voorhand uitgesloten kunnen worden. Dit is bijvoorbeeld van toepassing als een activiteit leidt tot een significante toename van stikstofdepositie op een nabijgelegen Natura 2000-gebied. Artikel 16.36 is te vinden in bijlage I van deze notitie.

### Kleine wijzigingen ten opzichte van een bestaand plan of programma

Een warmteprogramma is niet mer-plichtig als het slechts een kleine wijziging betreft van een eerder vastgesteld plan of programma. In dat geval volstaat de gemeente met een mer-beoordeling (hoofdstuk 2.2). Voor dit warmteprogramma geldt dat het voortborduurde op de lessen uit de Warmtevisie Raalte, maar dat het wel als een nieuw programma wordt vastgesteld. Het is een actualisatie van de Warmtevisie, maar dit gaat verder dan een kleine wijziging. De uitzondering van de kleine wijziging is hier dus niet van toepassing.

## 2.2 Mer-beoordelingsplicht

Naast de plan-mer bestaat de plan-mer-beoordeling, een lichtere procedure waarbij het bevoegd gezag beoordeelt of het aannemelijk is dat een plan of project aanzienlijke milieueffecten kan veroorzaken. Als uit deze beoordeling blijkt dat aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn, moet alsnog de volledige plan-mer-procedure worden doorlopen.

Als het warmteprogramma kaders stelt voor mer-(beoordelings)plichtige projecten uit bijlage V van het Omgevingsbesluit (bijlage II bij dit document) geldt **altijd** een mer-plicht. Als een warmteprogramma kaders stelt voor projecten die **niet** in bijlage V van het Omgevingsbesluit staan, bestaat een verplichting tot het uitvoeren van een mer-beoordeling als het aannemelijk is dat grote milieueffecten kunnen optreden (artikel 16.36, vierde en vijfde lid Omgevingswet).

## 3 INHOUD ONTWERP WARMTEPROGRAMMA RAALTE

De gemeente Raalte heeft in haar ontwerp-warmteprogramma warmteoplossingen voor aardgasvrije verwarming geïdentificeerd:

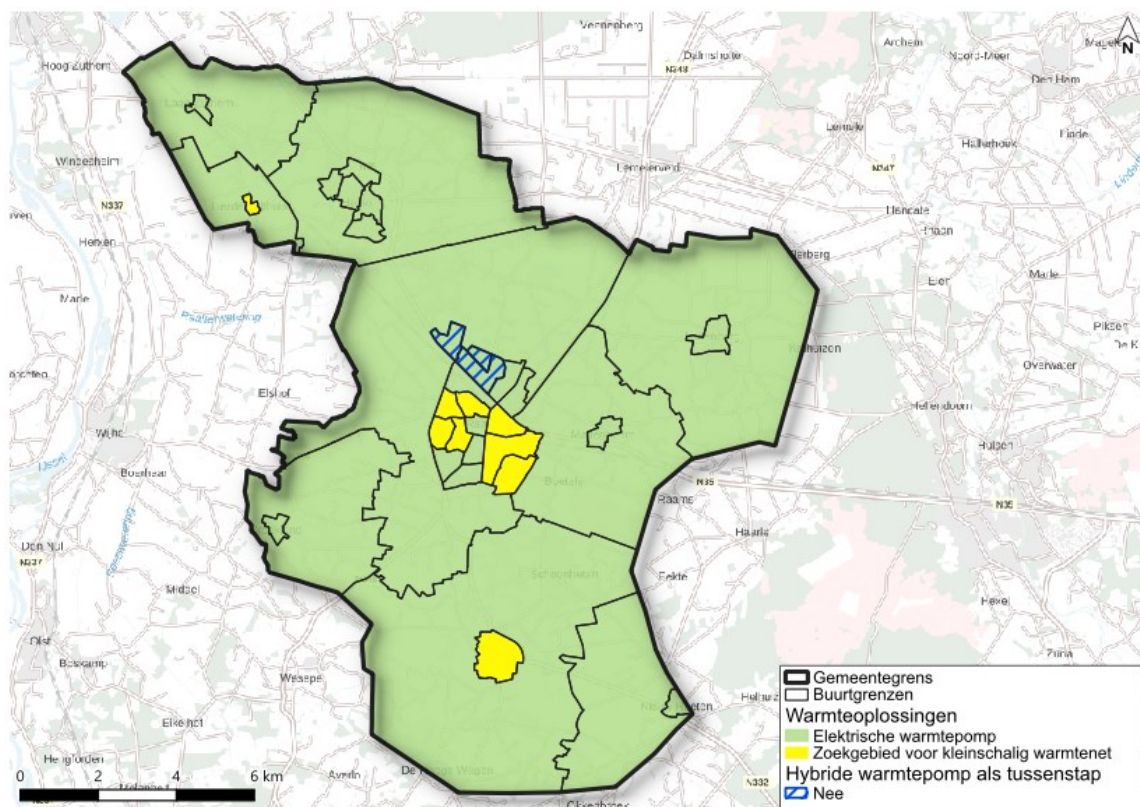
- 1 individuele elektrische warmtepomp;
- 2 hybride warmtepomp;
- 3 kleinschalig warmtenet.

Naast de keuze voor warmteoplossingen beschrijft de gemeente in haar ontwerp-warmteprogramma welke stappen genomen zullen worden om in wijken aardgasvrije verwarming te realiseren. Het uiteindelijke doel is om sommige buurten vóór 2050 geheel aardgasvrij te maken, waar mogelijk en betaalbaar, altijd in nauwe samenwerking met de inwoners.

## Warmteoplossingen

In Raalte is het voor 19 wijken al duidelijk wat de meest haalbare en betaalbare warmteoplossing is. In deze wijken identificeert de gemeente een elektrische warmtepomp als eindoplossing. In 16 van deze wijken is een hybride warmtepomp te gebruiken als tussenstap in de transitie. In 9 wijken is nog onderzoek nodig naar de haalbaarheid van een kleinschalig warmtenet, voordat een besluit over de eindoplossing genomen kan worden. In afbeelding 3.1 en tabel 3.1 zijn de warmteoplossingen per wijk weergegeven.

Afbeelding 3.1 Warmteoplossingen in het ontwerp-warmteprogramma Raalte



Tabel 3.1 Warmteoplossingen per wijk in het ontwerp-warmteprogramma Raalte

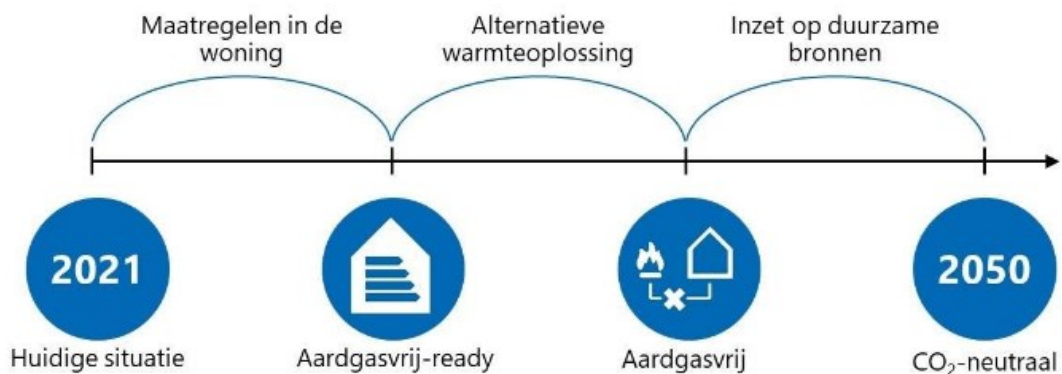
Wijk	Elektrische warmtepomp	Hybride warmtepomp als tussenstap	Zoekgebied voor kleinschalig warmtenet
Broekland	X	X	
Heeten		X	X
Laag Zutthem	X	X	
Liederholthuis		X	X
Luttenberg	X	X	
Mariënheem	X	X	
Nieuw Heeten	X	X	
<b>Heino</b>			
Blankenfoort	X	X	
De Kampen	X	X	
Heino Centrum	X	X	

Wijk	Elektrische warmtepomp	Hybride warmtepomp als tussenstap	Zoekgebied voor kleinschalig warmtenet
Heino Zuid	X	X	
Kiezebos	X	X	
<b>Raalte</b>			
Blekkerhoek		X	X
De Enk		X	X
De Hees		X	X
De Olymkampen	X	X	
De Vloedkampen	X	X	
De Zegge		X	X
Drostenkamp		X	X
Franciscushof	X		
Hartkamp	X	X	
Het Overzicht	X		
Het Raan	X	X	
Langkamp		X	X
Raalte Centrum	X	X	
Salland	X		
Tijeraan	X	X	
Westdorp		X	X

### Actielijnen en doelstellingen

In het ontwerp-warmteprogramma heeft de gemeente Raalte voor elke wijk actielijnen en doelstellingen voor de komende 5 tot 10 jaar vastgesteld. Deze actielijnen sluiten aan bij de in 2021 gepubliceerde Transitievisie Warmte (Warmtevisie Raalte), zie afbeelding 3.2.

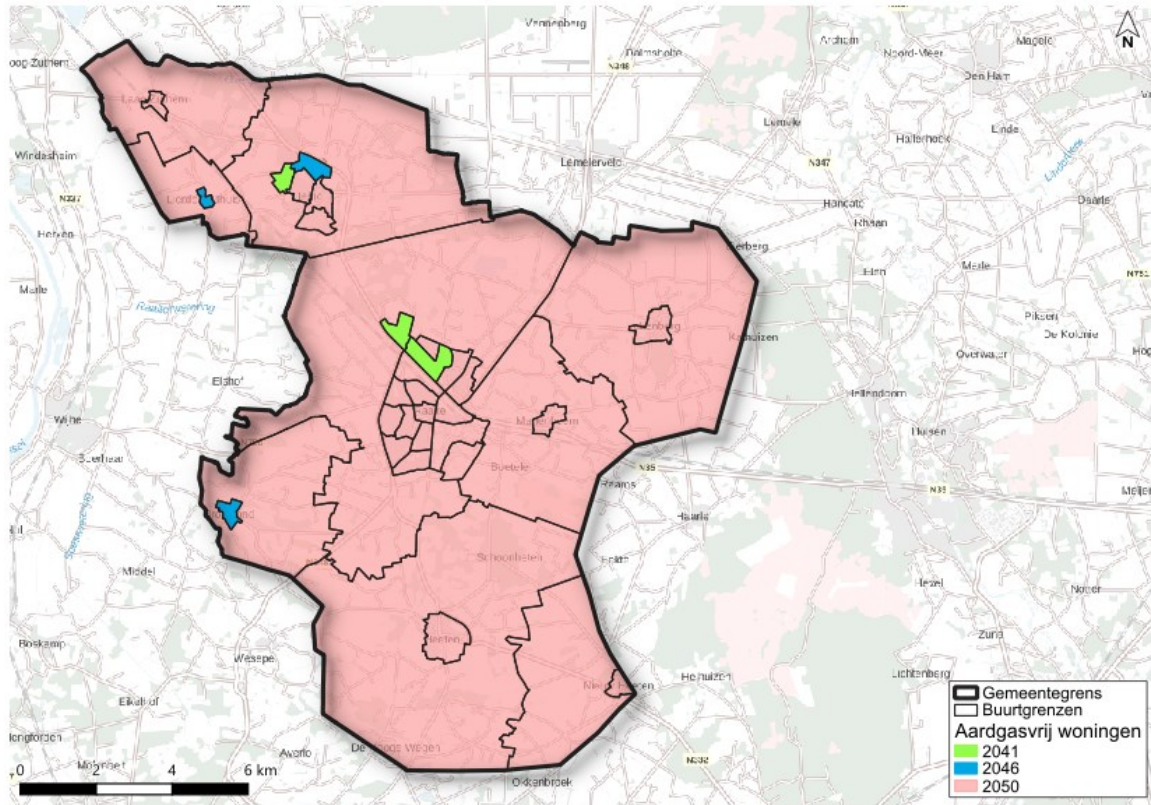
Afbeelding 3.2 Actielijnen volgens de Warmtevisie Raalte<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Ontwerp warmteprogramma Raalte, versie 9 maart 2026.



Abbeelding 3.4 Doelstellingen voor aardgasvrije buurten



#### 4 BEOORDELING MER-PLICHT WARMTEPROGRAMMA RAALTE

Op basis van de juridische toetsing aan de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit kan worden geconcludeerd dat het ontwerp-warmteprogramma van de gemeente Raalte op dit moment niet plan-merplichtig is. De onderbouwing hiervoor steunt op de volgende 3 pijlers:

##### 1 Geen kaderstelling voor m.e.r.-plichtige projecten

Hoewel het programma warmteoplossingen noemt die in potentie m.e.r.-plichtig zijn (zoals ondiepe geothermie en warmtenetten), worden er in dit stadium *geen definitieve keuzes* gemaakt. Het programma identificeert zoekgebieden en onderzoeksrichtingen, maar stelt geen harde criteria of locaties vast. Hierdoor is het programma niet kaderstellend voor projecten uit Bijlage V van het Omgevingsbesluit.

##### 2 Geen noodzaak tot het uitvoeren van een passende beoordeling

Hoewel Raalte met het Boetelerveld en nabijgelegen gebieden zoals de Sallandse Heuvelrug te maken heeft met kwetsbare natuur, bevat het huidige ontwerp-warmteprogramma geen concrete activiteiten die op voorhand significante negatieve effecten kunnen hebben:

- in deze fase is het programma te abstract om een betrouwbare berekening uit te voeren;
- daarnaast biedt de inzet van mitigerende maatregelen, zoals het voorschrijven van emissieloos (elektrisch) materieel bij toekomstige werkzaamheden, een handelingsperspectief om significante effecten in een later stadium te voorkomen.

Op dit moment kan een passende beoordeling daarom achterwege blijven, mits bij verdere concretisering per wijk een ecologische toets plaatsvindt. Dit kan bijvoorbeeld op het moment dat een wijkuitvoeringsplan wordt opgesteld of bij een herziening het warmteprogramma wel kaderstellend is.

### 3 Geen plan-mer-beoordelingsplicht

Er is tevens geen sprake van een plan-mer-beoordelingsplicht. Hoewel de cumulatie van individuele maatregelen (zoals geluid van warmtepompen, circulariteit en ruimtelijke kwaliteit) een milieueffect is, stelt dit programma geen dwingende kaders of een aanwijsbevoegdheid vast die de inzet hiervan verplicht. Het programma behoudt een indicatief en adviserend karakter.

## 5 CONCLUSIE

Op basis van de ontvangen informatie is het ontwerp-warmteprogramma van Raalte niet plan-mer-plichtig, aangezien het programma niet kaderstellend is en er op dit moment geen noodzaak is voor het uitvoeren van een passende beoordeling. Er is ook geen sprake van een plan-mer-beoordelingsplicht, nu het ontwerp-warmteprogramma niet kaderstellend is voor andere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

Mocht de gemeente de beschreven aanpak in het ontwerp-warmteprogramma per wijk gaan concretiseren. Bijvoorbeeld bij de uitwerking van wijkuitvoeringsplannen of herziening van het warmteprogramma, waarbij wel concrete keuzes worden gemaakt over of richting wordt gegeven aan mer-(beoordelings)plichtige projecten, dan kan daar ook een mer-(beoordelings)plicht voor ontstaan. Het is goed om hier rekening mee te houden in de vervolgstappen.

## BIJLAGE: ARTIKEL 16.36. (PLAN-MER-PLICHTIGE PLANNEN OF PROGRAMMA'S)

---

### *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: BIJLAGE V VAN HET OMGEVINGSBESLUIT

Tabel II.1 Bijlage V van het Omgevingsbesluit

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	Projecten	Gevalen waarin de mer-plicht geldt (artikel 16.43, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet)	Gevalen 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
J.	infrastructuur en ruimte			
J9	buisleidingen voor: a. ...; b. ... of c. stoom of warm water		aanleg, wijziging of uitbreiding	het omgevingsplan of, bij afwezigheid daarvan, de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit
K.	waterbeheer			
K1	werkzaamheden voor het onttrekken of kunstmatig aanvullen van grondwater	een hoeveelheid water van 10.000.000 m <sup>3</sup> of meer per jaar.	oprichting, wijziging of uitbreiding	de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit of de omgevingsvergunning op grond van een omgevingsverordening als bedoeld in <a href="#">artikel 5.4 van de wet</a>
L.	afval- en afvalwaterbeheer			