



RAPPORT

Sturings- mogelijkheden voor waterstofdragers

73060 – 10 april 2025

In samenwerking met  **ARCADIS**

RAPPORT

Sturingsmogelijkheden voor waterstofdragers

73060 – 10 april 2025

Berenschot

 **ARCADIS**

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1

Inleiding	4
-----------------	---

HOOFDSTUK 2

Onderzoeksmethodiek	6
---------------------------	---

2.1 Systematische analyse sturingsmogelijkheden stakeholders.....	6
2.2 Interviews met stakeholders.	6
2.3 Interviews in het kader van outside-the-boxmethoden	7
2.4 Systematische analyse van sturingsmogelijkheden vanuit het publiek- en privaatrecht	7

HOOFDSTUK 3

Scope van het onderzoek	8
-------------------------------	---

3.1 Waterstofdragers in Nederland	8
3.2 Focus op sturingsmogelijkheden aan de voorkant.....	8
3.3 Schets van een voorbeeldsituatie	8

HOOFDSTUK 4

Overzicht sturingsmogelijkheden	11
---------------------------------------	----

4.1 Wie heeft welke sturingsmogelijkheden in handen?.....	11
4.2 Wanneer kunnen de sturingsmogelijkheden het beste worden ingezet?	11
4.3 Wat valt er met de sturingsmogelijkheden te beïnvloeden?	12
4.4 Sturen op nationaal, regionaal en lokaal niveau.....	12

HOOFDSTUK 5

Stakeholders en sturingsmogelijkheden in detail.....	17
--	----

5.1 Sturingsmogelijkheden per stakeholder.....	18
5.2 Algemene sturingsmogelijkheden voor overheden.....	47
5.3 Algemene sturingsmogelijkheden	48

HOOFDSTUK 6

Slotbeschouwing.....	52
----------------------	----

6.1 Er is vaak sprake van een vervlogen moment.....	52
6.2 Weinig regie en coördinatie in een versnipperd landschap.....	53
6.3 Behoeft aan inhoudelijke visie op welke ontwikkelingen wél en niet gewenst zijn	53
6.4 Beschikbaar instrumentarium nog niet volledig ingezet	55
6.5 Omgevingsveiligheid van waterstofdragers is technisch complex.....	55
6.6 Geen eenduidige interpretatie van beslissingsruimte bestuursorgaan	56
6.7 Hoe nu verder?	56

HOOFDSTUK 1

Inleiding

In dit onderzoek analyseren we de sturingsmogelijkheden die partijen hebben om invloed uit te oefenen op het gebruik van waterstof en waterstofdragers in de energietransitie.

Tijdens de discussies over het opstellen en uitvoeren van beleid dat nodig is om de energietransitie vorm te geven, is gebleken dat veel partijen, individueel en op basis van de hen toekomende bevoegdheden, maar beperkt invloed hebben op de energietransitie als geheel. Partijen hebben elkaar nodig om effectiever sturing te geven aan de energietransitie en in het bijzonder de publieke belangen die gepaard gaan met de toeleveringsketens van waterstofdragers.

Daarnaast, zo blijkt onder meer uit het opstellen van het veiligheidsrichtsnoer waterstofdragers, zijn de huidige uitvoeringskaders (nog) niet voorbereid op de nieuwe beleidsuitdagingen die de energietransitie met zich meebrengt: andere stoffen, andere toepassingen, andere activiteiten en grotere volumes.

Om initiatieven voor nieuwe activiteiten in het kader van de energietransitie goed te beoordelen en rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen, is het nodig een overzicht te hebben van alle mogelijke sturingsmogelijkheden waarover alle betrokken partijen bij een nieuwe activiteit (kunnen) beschikken.

Dit rapport is opgesteld in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en mede begeleid door het ministerie van Klimaat en Groene Groei en de Provincie Zuid-Holland. Aanleiding van het onderzoek waren de programmalijn Omgevingsveiligheid van NOVEX Rotterdamse haven en de kabinetsvisie waterstofdragers.

Het doel van dit rapport is te komen tot een overzicht van alle sturingsmogelijkheden (bevoegdheden en juridische, niet-juridische, formele en informele mogelijkheden) om beslissingen te nemen, sturing te geven, of contracten aan te gaan, waarmee in brede zin invloed kan worden uitgeoefend op hoe met waterstofdragers wordt omgegaan. We kijken hierbij specifiek naar het gebruik van waterstof en waterstofdragers in het kader van de energietransitie. We kijken daarbij naar opslag, eventueel conversie naar waterstofgas en transport (alle modaliteiten: buis, water, spoor, weg).

Het doel van dit onderzoek is nadrukkelijk niet om voorkeuren, wensen of verlangens inzake het inzetten van de geïnventariseerde mogelijkheden in kaart te brengen, of om mogelijkheden af te keuren. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek is gebleken dat de toepassing van sturingsmogelijkheden sterk verbonden is met de casuïstiek van initiatieven op een specifieke locatie. Decentrale overheden spelen daarin een belangrijke rol. Daarom gaat in dit rapport bijzondere aandacht uit naar sturing op fysieke ruimte, veiligheid en milieu.

Disclaimer: dit onderzoek biedt een niet-limitatief overzicht, maar geen gedetailleerde analyse per sturingsmogelijkheid.

Met dit onderzoek willen we overzicht aanbrengen in de beschikbare sturingsmogelijkheden. We hebben zo breed mogelijk onderzoek gedaan en de sturingsmogelijkheden compact beschreven. Toch is het goed mogelijk dat er nog andere sturingsmogelijkheden zijn naast de sturingsmogelijkheden die door ons zijn geïdentificeerd. We richten ons voornamelijk op sturingsmogelijkheden op lokaal, regionaal en nationaal niveau.

Verder betekent deze brede verkenning ook dat er voor de inzet van bepaalde sturingsmogelijkheden mogelijk nog bepaalde (juridische) obstakels zijn of dat de beschrijving van de sturingsmogelijkheden wat 'kort door de bocht' is. Wij hebben bewust gekozen voor een beknopt overzicht: dat maakt het rapport bruikbaar.

HOOFDSTUK 2

Onderzoeksmethodiek

We gebruiken meerdere onderzoeksmethoden om te komen tot een compleet overzicht van de sturingsmogelijkheden

Op vier manieren hebben we gestructureerd sturingsmogelijkheden verzameld:

1. Door deskresearch te doen naar mogelijkheden die stakeholders tot hun beschikking hebben.
2. Door interviews met stakeholders, waarbij we ook toetsen welke mogelijkheden stakeholders zouden inzetten wanneer hen een voorbeeldcasus wordt voorgelegd.
3. Door interviews met hoogleraren, advocaten en andere buitenstaanders om out-of-the-box-sturingsmogelijkheden te inventariseren.
4. Door systematisch en gelaagd alle wet- en regelgeving te bestuderen.

2.1 Systematische analyse sturingsmogelijkheden stakeholders

We hebben een systematische analyse uitgevoerd van mogelijkheden en stakeholders. Hierbij hebben we alle relevante rollen van stakeholders in kaart gebracht. Vervolgens hebben we deskresearch verricht naar de sturingsmogelijkheden die stakeholders eerder hebben ingezet en die zij in verschillende rollen tot hun beschikking hebben. Daarnaast hebben we brainstormsessies georganiseerd om per stakeholder en rol sturingsmogelijkheden te achterhalen. We hebben hierbij aandacht besteed aan alle hoofdcategorieën van sturingsmogelijkheden zoals beschreven in het Beleidskompas: 'communicatie', 'financieel', 'juridisch', 'organisatorisch', 'co-regulering of zelfregulering', en 'ondersteunende sturingsmogelijkheden'.¹

Ook hebben we enkele fictieve ongewenste situaties bedacht, op basis van de Rotterdamse casus (zie paragraaf 3.3), waarbij conventionele sturingsmogelijkheden waarschijnlijk niet zouden werken. Deze situaties hebben we in de interviews aan partijen voorgelegd.

2.2 Interviews met stakeholders.

We hebben interviews gehouden met de betrokken stakeholders. In de eerste helft van deze interviews vroegen we welke sturingsmogelijkheden zij tot hun beschikking hebben. Vervolgens legden we hen de Rotterdamse casus voor, waarbij we vroegen welke sturingsmogelijkheden zij zouden inzetten en waarom. Op basis van deze interviews hebben we inzicht verkregen in zowel voor de hand liggende als de minder voor de hand liggende sturingsmogelijkheden die wel of niet worden toegepast.

¹ Het Beleidskompas is de centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de Rijksoverheid en vervangt het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas> voor meer toelichting.

2.3 Interviews in het kader van outside-the-boxmethoden

We hebben gesprekken gevoerd met experts uit ons netwerk. Deze experts denken in hun werk vaak na over niet-alledaagse maatregelen. Samen hebben we onbekende sturingsmethoden verkend, die vaak over het hoofd worden gezien. Hierbij hebben we hen specifiek gevraagd te reflecteren op de Rotterdamse casus, waarbij conventionele sturingsmogelijkheden vermoedelijk niet effectief zouden zijn.

Deze interviews hebben in dit onderzoek helaas niet tot veel out-of-the-box-sturingsmogelijkheden geleid. Het is lastig om de exacte reden hiervoor te achterhalen maar wij denken dat op basis van een hypothetische casus lastig is om écht out-of-the-box-sturingsmogelijkheden te identificeren. Een situatie die zich daadwerkelijk voordoet biedt meer potentie om deze out-of-the-box-sturingsmogelijkheden te achterhalen: pas als de belangen écht groot zijn, gaan mensen echt creatief nadenken.

2.4 Systematische analyse van sturingsmogelijkheden vanuit het publiek- en privaatrecht

Ten slotte hebben we een systematische analyse gemaakt van alle geldende wetten in Nederland, zowel publiek- als privaatrechtelijk. Hierbij hebben we per wet bepaald of deze relevant is voor de casus. Niet alleen de directe relevantie voor de casus, maar ook de gebruikte systemen, zoals vergunningstelsels, meldingen, vrijstellingen en zelfregulering, zijn geanalyseerd. Bij relevante wetten hebben we ook de onderliggende Algemene maatregelen van Bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen onderzocht. Gedurende het onderzoek zijn we tot de conclusie gekomen dat verdere analyse tot op artikelniveau de bruikbaarheid van het rapport beperkt. Zodoende rapporteren we over de wettelijke basis primair op het niveau van wetten, besluiten of regelingen en niet op artikel- of lidniveau.

HOOFDSTUK 3

Scope van het onderzoek

De scope van het onderzoek is breed. We analyseren alle actoren die invloed kunnen uitoefenen op waterstofdragers in brede zin.

3.1 Waterstofdragers in Nederland

We onderzoeken de activiteiten die plaatsvinden bij de import van waterstofdragers of de productie van waterstofdragers in Nederland. We beperken ons niet tot alleen de import en productie, maar we behandelen ook de opslag, (re)conversie naar waterstofgas en de distributie van de waterstofdragers naar afnemers (in binnen- en buitenland).

3.2 Focus op sturingsmogelijkheden aan de voorkant

We richten ons in dit onderzoek bewust op sturingsmogelijkheden aan de voorkant van het proces en niet op sturingsmogelijkheden achteraf in de vorm van toezicht en handhaving. Toezicht en handhaving volgen op een (bestuursrechtelijke) beslissing over wat wel en wat niet mag. Daarmee wordt feitelijk een lijn getrokken; toezichthouders controleren of iemand binnen of buiten de lijnen kleurt, waarop eventueel wordt besloten handhavend op te treden. Daarmee wordt met toezicht en handhaving altijd achteraf gestuurd. In dit onderzoek gaat het niet om de vraag hoe er gekleurd wordt, maar om het direct of indirect trekken van de lijnen.

3.3 Schets van een voorbeeldsituatie

Om de scope van ons onderzoek te illustreren, hebben we hierna een fictief voorbeeld geschetst dat zich, gelijktijdig met andere initiatieven, in het Rotterdamse havengebied kan afspelen. Deze situatie is tijdens de discussies gebruikt om de gesprekken over sturingsmogelijkheden te concretiseren. Door een voorbeeld te gebruiken konden stakeholders zich echt inbeelden welke sturingsmogelijkheden zij zouden inzetten.

Stel: een buitenlands bedrijf heeft het plan opgevat om uit groene waterstof geproduceerde ammoniak vanuit Chili via Rotterdam te importeren en te vervoeren naar de eindgebruikers in Nederland en Duitsland. Hiervoor wil men een importterminal neerzetten in het Rotterdamse havengebied. De ammoniak wordt vervolgens overgeslagen en per spoor, binnenvaart of ammoniakbuisleiding naar Duitsland vervoerd. Een deel van de ammoniak zal daarnaast worden gekraakt in de Rotterdamse haven en per waterstofleiding worden vervoerd naar eindgebruikers in Nederland. Hiervoor wil men een kraker plaatsen in het Rotterdamse havengebied.

3.4 Activiteiten

Op basis van deze voorbeeldsituatie hebben we alle relevante activiteiten in kaart gebracht. Deze zijn hierna weergegeven.

Figuur 1. Overzicht van activiteiten die betrokken zijn bij de productie, de import en de doorvoer van waterstofdragers in Nederland.



3.5 Overzicht betrokken partijen

Op basis van de geschetste activiteiten hebben we de betrokken partijen geïdentificeerd. Deze zijn in het volgende overzicht weergegeven.

Tabel 1. Overzicht van betrokken partijen.

Partijen		
Overheidsinstanties	Infrastructuur en transport	(Geo)politieke organisaties
Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)	Pijpleidingexploitanten	Individuele politieke partijen
Gemeenten	Netbeheerders (TSO & DSO's)	Adviesraden (zoals de SER)
Provincies	Gasunie	Tweede Kamer
Rijkswaterstaat	Projectorganisatie Delta Rhine Corridor	Europese Commissie (EU)
Ministerie van Economische Zaken	Eigenaren buisleidingen	International Partnership for Hydrogen and Fuel Cells in the Economy (IPHE)
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Buisleidingmonitoring	International Renewable Energy Agency (IRENA)
Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	ProRail	International Energy Agency (IEA)
Ministerie van Klimaat en Groene Groei	Scheepswerven	Adviesorganisaties
Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)	Rederijen	Energie- en duurzaamheidsadviseurs
Omgevingsdiensten	Loodswezen	Advocaten
Ministerie van Buitenlandse zaken	Binnenvaarders	Adviesbureaus
Ambassades en consulaten	Expediteurs	Ingenieursbureaus
Overige gemeenten en provincies	Andere havenbedrijven	Belastingadviseurs
RVO	North Sea Port	International Energy Agency
Kamer van Koophandel	Exploitatie	Belangengroeperingen
Internationale verdragspartners (onder andere met betrekking tot het Ruhrgebied)	Waterstofleveranciers	Lokale bewoners
Douane	Grondeigenaren	Lokale belangenverenigingen
Belastingdienst	(Grond)makelaars	Vakbonden
Waterschappen	Energiehandelaren/brokers	Milieuorganisaties
Arbeidsinspectie	Beurzen (onder andere de waterstofbeurs)	Klimaatallianties
Ministerie van Financiën	Havenbedrijf Rotterdam	Duurzaamheids-ngo's
RIVM	Waterstofproducenten	Lobbyisten
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Energiebedrijven	Brancheorganisaties
Buitenlandse gemeenten en provincies	Transporteurs	Omliggende bedrijven
Crisismanagement en veiligheid	Opslagbedrijven	Landbouworganisaties
AIVD/MIVD	Industrieclusters	Communicatie en media
Marechaussee	Technologiebedrijven	Pr-bureaus
Veiligheidsregio's	Constructiebedrijven	Media
Cybersecuritybedrijven	Industriële klanten	Internationale partijen
Defensieorganisaties	Financiële instellingen	Hydrogen Council
GGD GHOR	Investeringsbanken	Bedrijven en overheidsinstellingen in het buitenland
Ziekenhuizen	Investeringsfondsen en venture capital	Buitenlandse havens
Kustwacht	Europese Investeringsbank (EIB)	Internationale handelspartners
Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) inclusief het Landelijk Expertisecentrum Industriële Veiligheid (LEC)	Ontwikkelingsbanken	Standaardisatie-instellingen
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)	Verzekeraars	Certificerings- en normalisatie-instituten
Gezamenlijke brandweer	Pensioenfondsen	International Maritime Organization (IMO)
Bedrijfsbrandweer	Invest-NL	Keurders/certificeerders
		Onderzoeks- en educatieve instellingen
		Universiteiten
		Onderzoeksinstituten
		Opleidingscentra

We hebben van de belangrijkste stakeholders hun sturingsmogelijkheden in kaart gebracht. De beschrijving van die sturingsmogelijkheden is te vinden in hoofdstuk 5.

HOOFDSTUK 4

Overzicht sturingsmogelijkheden

In dit hoofdstuk analyseren we met behulp van matrices welke sturingsmogelijkheden er zijn, door wie ze kunnen worden ingezet, in welke fase dit zou kunnen gebeuren en waarop de sturingsmogelijkheden gericht zijn. In Hoofdstuk 5 lichten we alle sturingsmogelijkheden toe.

Alle matrices in dit hoofdstuk worden in een apart Excel-bestand verzonden naar de opdrachtgever. De opdrachtgever heeft daardoor de mogelijkheid om de matrices te updaten in de toekomst.

4.1 Wie heeft welke sturingsmogelijkheden in handen?

Op de matrix op pagina 13 tot en met 16 zijn de geïdentificeerde sturingsmogelijkheden weergegeven. Ook is aangegeven welke stakeholders de betreffende sturingsmogelijkheden in handen hebben.

Een volledig gevuld bolletje betekent dat deze partij de sturingsmogelijkheid kan inzetten. Een halfgevuuld bolletje betekent dat er sprake is van betrokkenheid of een adviesrol bij de inzet van de sturingsmogelijkheid.

We zien dat bij een groot deel van de sturingsmogelijkheden meerdere partijen betrokken zijn of meerdere partijen deze sturingsmogelijkheden kunnen inzetten. Daarnaast is er een aantal algemene sturingsmogelijkheden dat door vrijwel iedere (overheids-)partij kan worden ingezet.

4.2 Wanneer kunnen de sturingsmogelijkheden het beste worden ingezet?

Op de matrix op pagina 13 tot en met 16 is een overzicht weergegeven welke sturingsmogelijkheden in welke fase het best kunnen worden ingezet. We onderscheiden zes fases:

1. Nog voordat er concrete plannen zijn
2. Als er concrete plannen ontstaan
3. Als er een locatie gekozen wordt
4. Als er een vergunning wordt aangevraagd
5. Als er gebouwd wordt
6. Na ingebruikname

Een vol bolletje betekent dat de sturingsmogelijkheid in deze fase invloed heeft. Een half ingekleurd bolletje betekent dat de sturingsmogelijkheid mogelijk ook in deze fase nog invloed kan uitoefenen, maar in mindere mate.

We zien dat veel sturingsmogelijkheden het beste kunnen worden ingezet nog voordat er concrete plannen ontstaan. Slechts enkele sturingsmogelijkheden kunnen (ook) tijdens de bouw of na ingebruikname ingezet worden.

4.3 Wat valt er met de sturingsmogelijkheden te beïnvloeden?

Met de geïdentificeerde sturingsmogelijkheden kan op verschillende aspecten gestuurd worden. Ook in deze matrix maken wij gebruik van halve en hele bolletjes. Een heel bolletje duidt aan dat een sturingsmogelijkheid volledig op dat aspect of domein gericht is. Een half bolletje duidt aan dat een sturingsmogelijkheid gedeeltelijk of indirect op dat aspect of domein gericht is.

Wij zien drie aspecten waarop gestuurd kan worden:

- Modaliteit (spoor, wegvervoer, buisleiding, of (binnenvaart) schip)
- (Waterstof)drager (gasvormige waterstof, vloeibare waterstof, ammoniak, LOHC en dergelijke)
- Locatie (van bijvoorbeeld een importterminal)

Op de matrix op pagina 13 tot en met 16 hebben we aangegeven met welke sturingsmogelijkheden het mogelijk is om invloed uit te oefenen op deze aspecten. Hierbij moet worden opgemerkt dat door invloed uit te oefenen op het ene aspect (bijvoorbeeld de locatie) in sommige gevallen ook de keuze voor de modaliteit wordt beïnvloed. In die zin kan er niet worden gesproken van een waterscheiding met betrekking tot welke factoren precies beïnvloed kunnen worden. In het overzicht zijn we uitgegaan van de aspecten die direct kunnen worden beïnvloed.

Verder hebben we de sturingsmogelijkheden gecategoriseerd op basis van de domeinen waarop sturingsmogelijkheden invloed kunnen uitoefenen. We onderscheiden hiervoor vier domeinen:

- Ruimtelijk domein
- Veiligheidsdomein
- Economisch domein
- Overig

4.4 Sturen op nationaal, regionaal en lokaal niveau

Op de matrix op pagina 13 tot en met 16 hebben we de sturingsmogelijkheden gecategoriseerd op het niveau waarop de sturingsmogelijkheden invloed hebben. We onderscheiden drie niveaus:

- Nationaal
- Regionaal
- Lokaal

Een heel bolletje duidt aan dat een sturingsmogelijkheid invloed heeft op dat niveau. Een half bolletje duidt aan dat een sturingsmogelijkheid slechts gedeeltelijk of indirect op dat niveau invloed heeft.

Er is ook sprake van een zekere gelaagdheid. Dit zien we bijvoorbeeld terug bij de nationale omgevingsvisie (NOVI), provinciale omgevingsvisie (POVI) en de gemeentelijke omgevingsvisie (GOVI). In de NOVI is het bijvoorbeeld mogelijk om aan te geven welke (haven)gebieden geschikt zijn voor grootschalige invoer van waterstofdragers. De provincies van de betreffende gebieden kunnen dan in hun provinciale omgevingsvisie vastleggen in welke delen van het (haven)gebied de activiteiten wel of niet wenselijk zijn en welke voorwaarden daaraan gesteld kunnen worden. In het omgevingsplan kan dan heel concreet worden aangegeven welke terreinen wel of niet geschikt zijn voor welk type activiteit.



Sturingsinstrumenten		Gemeente(s)	Provincie(s)	Ministerie van VRO	Ministerie van I&W	Rijkswaterstaat	Ministerie van KGG	Ministerie van JenV	NFIA (onderdeel van EZ)	Omgevingsdiensten	Veiligheidsregio's	Private partijen	Havenbedrijven	Lok. belangenver.	Waterschappen	RVO	NIPV	Brandweer	Netbeheerders	Bedrijfsbrandweer	Ministerie van Financiën 2	Prorail	RIVM	PGS-beheersorganisatie	GGD GHOR	ILT	CBR	Commissie MER	0. Nog vóórdat er concrete plannen zijn	1. Als er concrete plannen ontstaan	2. Als er een locatie wordt gekozen	3. Als er een vergunning wordt aangevraagd	4. Als er gebouwd wordt	5. Na in gebruikname	Modaliteitskeuze	Drager	Locatie	Ruimtelijk domein	Veiligheidsdomein	Economisch domein	Overig	Nationaal	Regionaal	Lokaal							
1	Opstellen van een gemeentelijke omgevingsvisie	●	◐	◐																									●						◐		●														
2	Opstellen van een programma voor de fysieke leefomgeving	●	◐	●	●		●																						●						◐	●	●	●							●	●	●				
3	Opstellen van een omgevingsplan	●	◐							◐					◐											◐				●	●					◐	●	●	●	●							●				
4	Verlenen van een omgevingsvergunning	●	●							●	◐																						●				◐	●	●	●							●				
5	Nemen van een routeringsbesluit	●	●		●																									●	●	●	◐				●	◐	●	●							●	●	●		
6	Instellen van voorbeschermingsregels	●	●												◐															●	●	●	◐			◐	●	●	●	●						●	●	●			
7	Het moment bepalen waarop een milieueffectrapportage uitgevoerd wordt	●	●	●	●		●			◐			●									●						◐		●		●	●	●						●	●						●	●	●		
8	Een mer-beoordelingsbesluit nemen	●	●	●	●		●			◐												●						◐				●								●	●						●	●	●		
9	Invloed uitoefenen op de scope van de milieueffectrapportage	●	●	●	●		●			◐												●						◐				●									●	●						●	●	●	
10	Aan de Commissie mer een advies vragen over een milieueffectrapportage	●	●	●	●		●			◐												●						◐				●									●	●						●	●	●	
11	Uitoefenen van eigenaarsrechten van grond	●	●										●																			●	◐				◐	●	●	●								●	●	●	
12	Uitoefenen van stem- en vergaderrecht als aandeelhouder	●	●																		●									●	●	●	◐				◐	●	●	●							●	●	●		
13	Stellen van regels op basis van de brandbeveiligingsverordening	●																												●	●	●	●	●	●		◐	◐	●	●			●						●	●	●
14	Opstellen van een provinciale omgevingsvisie	◐	●	◐																										●							◐	◐	●	●								●	●	●	
15	Vaststellen van de omgevingsverordening		●																											●	●	●				◐	◐	●	●									●	●	●	
16	Opstellen instructieregels		●	●	●		●																								●								●	●								●	●	●	
17	Nemen van een projectbesluit		●	●	●		●								◐						◐										●	●	◐					●	●	●	●								●	●	●
18	Beoordelen van de pMIEK-status van projecten	◐	●				◐													◐											●	●	●	◐				●	●	●	●							●	●	●	
19	Opstellen van de Nationale Omgevingsvisie	◐	◐	●	◐		◐																							●								●	●	●	●							●	●	●	
20	Bepalen ontwikkelperspectief NOVEX-gebieden	◐	●	◐	●		◐				◐																			●	●	◐						●	●	●	●								●	●	●
21	Opstellen van richtlijnen voor verlenen van omgevingsvergunningen			●																										●								◐	●	●	●								●	●	●
22	Wijzigen van het Bal, Bbl of het Omgevingsbesluit			●	●																									●								●	●	●	●								●	●	●
23	Verlenen van ontheffingen o.g.v. regelingen vervoer gevaarlijke stoffen	●			●																					●					●	●	●	●	●	●		●	◐			●							●	●	●
24	Aanpassen van risicoplafonds in Basisnet				●																										●	●	●	●	●	●		◐				●							●	●	●
25	Aanleggen van infrastructuur	◐	◐		●	●	◐												●		◐	◐									●	◐						●	●	◐									●	●	●

[illegible]

[illegible]

[illegible]

HOOFDSTUK 5

Stakeholders en sturingsmogelijkheden in detail

We hebben een overzicht gemaakt van alle geïdentificeerde sturingsmogelijkheden en deze gecategoriseerd naar de belangrijkste stakeholders die deze sturingsmogelijkheden in handen hebben.

In dit lange hoofdstuk beschrijven we de sturingsmogelijkheden die stakeholders en overige partijen kunnen gebruiken om invloed uit te oefenen op de inzet van waterstofdragers. We focussen ons specifiek op de productie, import, opslag, distributie en het gebruik van waterstof en waterstofdragers.

Per stakeholder beschrijven we eerst zijn rol, taken en verantwoordelijkheden. Vervolgens gaan we in op welke formele en informele sturingsmogelijkheden de stakeholder tot zijn beschikking heeft. Waar mogelijk gaan we dieper in op de gevolgen die de toepassing van de sturingsmogelijkheid kan hebben.

Leeswijzer Hoofdstuk 5

In paragraaf 5.1 worden alle geïnventariseerde sturingsmogelijkheden per stakeholder beschreven. Hiernaast is de inhoudsopgave van paragraaf 5.1 weergegeven. In 5.2. en 5.3. beschrijven we de algemene sturingsmogelijkheden voor overheden en andere partijen.

5.1.1 Gemeente	18
5.1.2 Provincies	22
5.1.3 Ministerie van VRO.....	24
5.1.4 Ministerie van IenW	25
5.1.5 Rijkswaterstaat	28
5.1.6 Ministerie van KGG	28
5.1.7 Ministerie van Justitie en Veiligheid	31
5.1.8 Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA).....	32
5.1.9 Omgevingsdiensten.....	32
5.1.10 Veiligheidsregio's	33
5.1.11 Private partijen in de waterstofketen.....	34
5.1.12 Havenbedrijven.....	36
5.1.13 Lokale belangenverenigingen.....	37
5.1.14 Waterschappen	38
5.1.15 RVO	38
5.1.16 Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV)	39
5.1.17 Brandweer.....	40
5.1.18 Netbeheerders.....	40
5.1.19 Bedrijfsbrandweer.....	41
5.1.20 Ministerie van Financiën	41
5.1.21 ProRail	42
5.1.22 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).....	43
5.1.23 Beheerorganisatie van de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS).....	44
5.1.24 GGD GHOR	45
5.1.25 Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)	45
5.1.26 Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)	46
5.1.27 De Commissie mer.....	47

5.1 Sturingsmogelijkheden per stakeholder

5.1.1 Gemeente

5.1.1.1 Rol: bevoegd gezag in het kader van de Omgevingswet

De gemeente is het bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van onderdelen van de Omgevingswet en heeft diverse algemene en bijzondere sturingsmogelijkheden tot haar beschikking in het kader van de ruimtelijke ordening. De omgevingsveiligheid is binnen de Omgevingswet opgenomen voor verschillende thema's als bodem, bouwwerken, een gezonde en veilige leefomgeving, water, en ruimtelijke ontwikkelingen. In het kader van veiligheid in de energietransitie heeft de gemeente de taak om het plaatsgebonden risico in acht te nemen bij het uitoefenen van haar bevoegdheid. Naast het plaatsgebonden risico (PR) moet de gemeente ook de veiligheid in acht nemen bij de ruimtelijke ontwikkeling nabij activiteiten met gevaarlijke stoffen. Gelet op de verwachte volumegroei van energiedragers zoals waterstof zal er meer ruimte moeten komen voor bijvoorbeeld de opslag, het transport en de distributie van de waterstofdragers. Het is een ruimtelijke puzzel om al deze activiteiten aan de ene kant genoeg ruimte te bieden en aan de andere kant de juiste veiligheidsstandaarden te hanteren. De gemeente moet bij de inzet van haar sturingsmogelijkheden rekening houden met bijvoorbeeld de nationale omgevingsvisie (NOVI), instructieregels van het Rijk of de provincie, en projectbesluiten (Rijk, provincie en waterschap).

5.1.1.2 Wijze van sturen als bevoegd gezag in het kader van de omgevingswet

(1) Opstellen van een gemeentelijke omgevingsvisie

Een veilige en gezonde fysieke leefomgeving² is één van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Bij het opstellen van de gemeentelijke omgevingsvisie neemt de gemeenteraad de omgevingsveiligheid als beleidsthema mee in de afwegingen voor een integraal beleid op de lange termijn. Het gaat dan om de hoofdlijnen van voorgenomen ontwikkelingen, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied van de gemeente.

(2) Opstellen van een programma voor de fysieke leefomgeving

Daarnaast kan de gemeente (college van burgemeester en wethouders) een programma vaststellen. Het programma kan maatregelen en doelen bevatten die het eigen beleid van de gemeente nader invullen rond het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de leefomgeving, en maatregelen om aan één of meer omgevingswaarden te voldoen of één of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. In zo'n programma kan een gemeente concrete invulling geven aan ontwikkelingen op het gebied van waterstofdragers. De gemeente kan bijvoorbeeld beleidsregels op het gebied van kwaliteit of beheer van het havengebied opstellen in relatie tot ontwikkelingen op het gebied van waterdragers.

(3) Opstellen van een omgevingsplan

De gemeente moet ook een omgevingsplan opstellen met toedeling van bijvoorbeeld functies en activiteiten voor het eigen grondgebied; de gemeente geeft dus per gebied aan wat wel en niet is toegestaan en bijvoorbeeld voor welke milieubelastende activiteit een vergunningplicht geldt. Op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) kan de gemeente maatwerkregels toepassen in het omgevingsplan. De gemeente moet op grond van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) in het omgevingsplan ook rekening houden met de belangen van het voorkomen, beperken en bestrijden van branden, rampen en crises, en de mogelijkheden voor personen om zich daarbij in veiligheid te brengen. Bij het vaststellen van het omgevingsplan nemen gemeenten de regels van externe veiligheid in acht. Zo moeten zij rekening houden met de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico, bijvoorbeeld voor (zeer) kwetsbare bebouwing en locaties. Ook kunnen er aandachtsgebieden gelden voor bepaalde activiteiten met gevaarlijke stoffen (zoals in het geval van brand, explosie of gifwolken). Binnen deze aandachtsgebieden moeten gemeenten rekening houden met het groepsrisico. Dit kan door binnen een aandachtsgebied een voorschriftgebied aan te wijzen. Hier kunnen extra bouwvoorschriften worden opgelegd aan nieuwe bouwwerken bovenop de standaard bouweisen. De gemeente kan zorgen dat de effecten van een ongeval gemitigeerd kunnen worden door veiligheid binnen de aandachtsgebieden mee te nemen aan de voorkant van het ruimtelijke ontwerp. Daarnaast biedt het omgevingsplan ruimte voor de uitbreiding of vestiging van risicovolle activiteiten of kan het aangeven in welke gebieden een gemeente ervoor kiest om risicovolle activiteiten te beperken door aan te wijzen waar zij juist geen aandachtsgebieden mogelijk wil maken.

² Art. 1.3 en 2.1 van de Omgevingswet.

In het omgevingsplan is, momenteel nog via de bruidsschat, een specifieke zorgplichtbepaling opgenomen en een voorschrift over het stellen van maatwerkvoorschriften ten aanzien van deze specifieke zorgplicht. Door deze specifieke zorgplicht uit het omgevingsplan in combinatie met de maatwerkbepaling kan een gemeente regels stellen ten aanzien van milieu-belastende activiteiten (mba's) die nog niet in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn aangewezen als mba. Deze mogelijkheid zal met name in het kader van de energietransitie kunnen worden gebruikt omdat het hier vaak gaat om mba's die nog niet in het Bal zijn aangewezen (opgenomen) maar die wel zorgen voor nadelige gevolgen voor het milieu.

(4) Verlenen van een omgevingsvergunning

De gemeente kan een omgevingsvergunning³ verlenen voor in het Besluit activiteiten leefomgeving aangewezen vergunningplichtige (delen van) milieubelastende activiteiten, waarvoor zij het bevoegd gezag is. Bij de toetsing van de aanvraag zal de gemeente uitgaan van algemene en specifieke beoordelingsregels uit het Bkl (waaronder het plaatsgebonden risico en groepsrisico).

(5) Nemen van een routeringsbesluit

Een gemeente heeft het recht binnen haar grondgebied verplichte wegvervoerroutes aan te wijzen voor gevaarlijke stoffen. Een gemeentelijk routeringsbesluit kan alleen gaan over stoffen die aangewezen zijn door de het ministerie van IenW en mag niet gaan over het vervoer van gevaarlijke stoffen over aangewezen wegen in het Basisnet. In hoeverre deze bepalingen er komen en hoe deze er dan in de toekomst uit gaan zien is afhankelijk van de beleidsontwikkeling rond een robuust Basisnet (Kamerstuk 30 373, nr. 80, 19 december 2024).

(6) Instellen van voorbeschermingsmaatregelen

Een voorbeschermingsmaatregel is een tijdelijke maatregel die het bevoegd bestuursorgaan kan nemen om de belangen van een gebied of de fysieke leefomgeving te beschermen in afwachting van een definitief besluit, bijvoorbeeld over een omgevingsplan, omgevingsvergunning of natuurontwikkeling. Het doel van een voorbeschermingsmaatregel is om onomkeerbare veranderingen of schade te voorkomen totdat er een beleidsmatig of juridisch kader is vastgesteld.

Een voorbeeld van een voorbeschermingsmaatregel die een gemeente kan uitvoeren, is het instellen van een voorbereidingsbesluit. Het nemen van een voorbereidingsbesluit is een bevoegdheid die in artikel 4.14 van de Omgevingswet staat. Dit is een besluit waarmee de gemeente tijdelijk bouwactiviteiten, vergunningverlening of andere ontwikkelingen in een bepaald gebied beperkt of geheel stillegt. Hiermee voorkomt de gemeente dat er ontwikkelingen plaatsvinden die strijdig zijn met toekomstige plannen, zoals de aanleg van infrastructuur, natuurgebieden of beschermde landschappen.

(7) Het moment bepalen waarop een milieueffectrapportage uitgevoerd wordt

Het bevoegd gezag kan door te sturen op het moment van het aanvragen van een mer de besluitvorming rondom een besluit beïnvloeden. Met de Omgevingswet is de beleidsvrijheid voor het bevoegd gezag over de inrichting van de besluitvormingsketen toegenomen; tegelijkertijd vraagt dit ook dat het bevoegd gezag de invulling van deze keuzes verantwoordt.

Hierdoor komen de kaders en toestemmingen voor verschillende onderdelen van de waterstofketen op verschillende momenten in het proces aan bod, afhankelijk van het besluit en het tijdstip waarop dit wordt genomen. Dit betreft kaders met gevolgen voor milieustandaarden. Enerzijds kaders inzake bijvoorbeeld veiligheid en de omzetting tussen waterstof en ammoniak, anderzijds kaders die de impact op de leefomgeving betreffen. Het kan dan gaan over toegestane locaties, veiligheidsaspecten en andere functies, en de positie van private partijen. Daarbij spelen de vragen in hoeverre de milieuruimte en de fysieke ruimte al gereserveerd en gegarandeerd zijn, en op welke manier er wordt omgegaan met concurrentie tussen partijen die dezelfde locatie of dezelfde ammoniak- of waterstofbronnen willen gebruiken.

(8) Een mer-beoordelingsbesluit nemen

We maken een onderscheid tussen een plan-mer en een project-mer. Een plan-mer komt in beeld bij het opstellen van lokale regels en uitgangspunten en belangen in de gemeentelijke Omgevingsplan en Omgevingsvisie, en de Provinciale Omgevingsverordening en Omgevingsbeleid (bestaande uit Visie, Programma en Verordening). Idealiter wordt (tijdig) een plan-mer opgemaakt om de waterstofdragers een plaats te geven in het gemeentelijk en provinciaal omgevingsbeleid.

³ Er zijn meerdere soorten omgevingsvergunningen. Met het oog op de scope van dit onderzoek zullen niet alle soorten omgevingsvergunningen toegelicht worden.

Daarnaast zijn er projecten die mer-plichtig zijn, zoals initiatieven waarvoor een omgevingsvergunning voor milieu-belastende activiteiten vereist is. Zo'n milieueffectrapportage noemen we een project-mer. Indien er geen directe mer-plicht geldt, moet het bevoegd gezag beslissen of het nodig is om voor een project een mer op te stellen (de project-mer-beoordeling).⁴ Het bevoegd gezag moet hiervoor beoordelen of er sprake is van aanzienlijke milieu-effecten. In die beoordeling speelt de omgeving van het initiatief natuurlijk mee, maar ook of er reeds lokale regelgeving is opgesteld voor het gebied dat in de mer wordt betrokken.

De beslissing van bevoegd gezag om wél of geen mer te verplichten, wordt ingegeven door de inhoudelijke noodzaak. Het bevoegd gezag heeft de verplichting om zorgvuldig voorbereid besluiten nemen op grond van alle relevante feiten en omstandigheden. In het proces van het doorlopen van de mer-procedure kunnen evenwel procesafspraken worden gemaakt die van invloed zijn op de snelheid van dit proces. Op basis van de beslissing van bevoegd gezag omtrent de mer-plicht, maakt initiatiefnemer/aanvrager vervolgens het mer op.

(9) Invloed uitoefenen op de scope van de milieueffectrapportage

Bij een plan-mer is het bevoegd gezag zelf dat als (regelgevend) bestuursorgaan zelf de mer opstelt. In dat geval stelt zij ook de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) op en kan zij daarmee de scope van de mer beïnvloeden.

Daarnaast is er de project-mer. De initiatiefnemer/aanvrager maakt daarbij de mer op en stelt ook vooraf zelf de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) op. De initiatiefnemer kan het bevoegd gezag vragen om advies over de reikwijdte en het detailniveau van de mer.⁵ Het bevoegd gezag kan middels dit advies de scope van de mer beïnvloeden.

(10) Aan de Commissie mer een advies vragen over een milieueffectrapportage

De keuze om advies te vragen van de Commissie mer over de milieueffectrapportage ligt bij het bevoegd gezag – een gemeente, een provincie of het Rijk. Wettelijk is vastgelegd dat advies van de Commissie mer alleen verplicht is bij de toetsing van een milieueffectrapportage voor plannen. In alle andere gevallen, zoals voor concrete projecten, kunnen overheden vrijwillig advies vragen.

5.1.1.3 Rol: grondbezitter

De gemeente bezit rechtspersoonlijkheid⁶ en staat voor het vermogensrecht gelijk met natuurlijke personen; de gemeente kan deelnemen aan het rechtsverkeer en grond in eigendom hebben, krijgen en verliezen.

5.1.1.4 Wijze van sturen als grondbezitter

(11) Uitoefenen van eigenaarsrechten van grond

Indien de gemeente grond in eigendom heeft of verkrijgt, dan kan zij haar eigenaarsrechten inzetten om op te treden tegen onrechtmatige gedragingen tegen haar eigendom en hinder te voorkomen⁷ van bijvoorbeeld rumoer, trillingen, stank, rook of gassen. Ook kan de gemeente – net als een privaatrechtelijke eigenaar⁸ – de gronden verkopen of verhuren, een pachtovereenkomst aangaan of bijvoorbeeld een erfpachtrecht, opstalrecht of recht van erfdiensbaarheid verlenen.⁹ Op deze wijze kan de gemeente sturen met het uitoefenen van eigenaarsrechten en directe invloed uitoefenen om gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken of ongewenste ontwikkelingen te voorkomen (bijvoorbeeld door het niet uitgeven van erfpacht of opstalrecht). Ter illustratie: de gemeente kan de grond juist wel of niet verkopen/verhuren of verpachten aan partijen die industriële activiteiten omtrent waterstofdragers willen ontwikkelen.

Ook kan de gemeente enkele andere sturingsmogelijkheden inzetten als daarvoor aan de voorwaarden is voldaan, bijvoorbeeld het gemeentelijk voorkeursrecht (recht van eerste koop van een onroerende zaak), onteigening (ontnemen van gronden ten behoeve van het gebruik van de gronden voor gewenste ontwikkelingen in het algemeen belang), of kavelruil (met het ruilen van gronden tussen grondeigenaren wordt het eenvoudiger om gewenste ruimtelijke plannen mogelijk te maken).

⁶ Art. 2:3 BW.

⁷ Zie art. 5:37 e.v. BW.

⁸ Een overheid dient overigens rekening te houden met het Didam-arrest: 'een overheidslichaam – zoals een gemeente, provincie, waterschap, een gemeenschappelijke regeling of een organisatie als Staatsbosbeheer – dient vanwege het gelijkheidsbeginsel bij een vastgoedverkoop een selectieprocedure te organiseren als het redelijke vermoeden bestaat dat er (potentiële) gegadigden zijn met belangstelling naar het door het overheidslichaam te vergeven vastgoed'.

⁹ Het betreft hier een opsomming van zogenaamde 'beperkte rechten'; het gaat om rechten die verleend kunnen worden aan anderen dan de grondeigenaar. Een gemeente kan bijvoorbeeld een erfpacht uitgeven voor het gebruik van gronden. Een erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft eens anders onroerende zaak te houden en te gebruiken. Bij een opstal gaat het om op of boven een onroerende zaak van een ander gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben of te verkrijgen.

⁴ Artikel 11.11 lid 2 van het Omgevingsbesluit.

⁵ Artikel 16.46 Omgevingswet.

5.1.1.5 Rol: aandeelhouder

Sommige gemeenten zijn aandeelhouder van een havenbedrijf (voornamelijk in de vorm van een naamloze vennootschap).

5.1.1.6 Wijze van sturen als aandeelhouder

(12) Uitoefenen van stem- en vergaderrecht als aandeelhouder

Als eigenaar/aandeelhouder¹⁰ heeft de gemeente stem- en vergaderrecht (en winstrecht) en kan zij hierdoor sturen op besluiten over onder meer het benoemen, schorsen en ontslaan van het bestuur en de raad van commissarissen (RvC), een juridische fusie, een splitsing van de vennootschap, het vaststellen van de jaarrekening, statutenwijziging en ontbinding. Als aandeelhouder moet de gemeente veelal ook voorafgaande goedkeuring geven aan diverse besluiten van het bestuur van het havenbedrijf. Het kan dan – afhankelijk van wat de statuten daarover aangeven – gaan om besluiten over investeringen van een bepaalde waarde, het aangaan of beëindigen van een duurzame samenwerking of het wijzigen van de (langetermijn)strategie van de onderneming. Als eigenaar/aandeelhouder heeft de gemeente daarmee belangrijke zeggenschapsrechten.

Dat is iets anders dan sturing uitoefenen op concrete, specifieke besluiten van het havenbedrijf. Die bevoegdheid ligt in beginsel bij het bestuur en niet bij de aandeelhouders.¹¹ Volgens artikel 2:239 lid 4 BW is het voor een bv echter mogelijk een instructiebevoegdheid in de statuten op te nemen, waarin wordt bepaald dat het bestuur specifieke instructies van een bepaald orgaan, zoals bijvoorbeeld de Algemene Vergadering van Aandeelhouders, dient op te volgen. Voor een nv is het conform artikel 2:129 lid 4 BW alleen mogelijk een bevoegdheid tot algemene instructies ('algemene lijnen van het te voeren beleid op nader in de statuten aangegeven terreinen') in de statuten op te nemen. De mogelijkheden voor het uitoefenen van invloed door aandeelhouders kunnen dus, zeker voor een bv, ver reiken. Hiervoor is echter wel vereist dat er een instructiebevoegdheid (inclusief de terreinen waarop deze bevoegdheid betrekking heeft) in de statuten wordt opgenomen. De instructiebevoegdheid is overigens niet onbegrensd en wordt beperkt door het vennootschappelijk belang. Als de bestuurders constateren dat het opvolgen van een instructie ingaat tegen het vennootschappelijk belang, zijn zij niet gehouden zich aan de gegeven instructies te houden.

De sturing als aandeelhouder kan deels worden beperkt indien er statutair een raad van commissarissen is ingesteld. Vaak worden bevoegdheden van de aandeelhouder dan verlegd naar de RvC (bijvoorbeeld voorafgaande goedkeuring voor bepaalde besluiten). Een RvC is verplicht om in te stellen als de vennootschap (ten minste drie jaren) voldoet aan de eisen van het structuurregime (geplaatst kapitaal van ten minste 16 miljoen euro, een wettelijke ondernemingsraad is ingesteld en er zijn ten minste honderd werknemers werkzaam in Nederland). Bij een structuurvennootschap is wettelijk bepaald dat de RvC (en dus niet meer de aandeelhouder) de bestuurder van de vennootschap benoemt en ontslaat. De RvC is ook bevoegd om bepaalde besluiten van het bestuur goed te keuren. De aandeelhouders mogen de RvC weliswaar benoemen, maar de voordracht voor een RvC-lid komt vanuit de RvC zelf (in afstemming met de ondernemingsraad). Bij een structuurvennootschap komt de aandeelhouder op meer afstand te staan.

5.1.1.7 Rol: eindverantwoordelijke voor de openbare orde en veiligheid

Gemeenten hebben op grond van de Gemeentewet de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid. De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde en veiligheid.

5.1.1.8 Rol: organisatie van lokale en bovenlokale rampenbestrijding en crisisbeheersing

Bij lokale rampen is het college van burgemeester en wethouders¹² belast met de organisatie van de brandweerbepaling, de rampenbestrijding en crisisbeheersing, en de geneeskundige hulpverlening. Bij de brandweerbepaling gaat het om onder meer het voorkomen, verminderen en bestrijden van brand en de bijbehorende risico's, waardoor er meer ongevallen beperkt of vermeden kunnen worden.

Bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke omvang (bovenlokale ramp of crisis), of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is uitsluitend de voorzitter van de veiligheidsregio bevoegd in de betreffende gemeenten.

¹⁰ Conform het Burgerlijk Wetboek heet dit 'algemene vergadering'. In het normale spraakgebruik wordt dit aandeelhouder of aandeelhoudersvergadering genoemd.

¹¹ Zie ook het Forumbank-arrest (HR 21 januari 1955, NJ 1959/43).

¹² Op grond van de Wet veiligheidsregio's.

5.1.1.9 Wijze van sturen als organisatie van lokale en bovenlokale rampenbestrijding en crisisbeheersing

(13) Stellen van regels op basis van de brandveiligheidsordening

De gemeenteraad stelt in een brandveiligheidsverordening voorschriften vast over het voorkomen, verminderen en bestrijden van brand, het verkleinen van brandrisico's en het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand.

5.1.1.10 Overige sturingsmogelijkheden

Er zijn meer sturingsmogelijkheden waar de gemeente betrokken is. Deze sturingsmogelijkheden worden bij andere stakeholders verder toegelicht. Deze sturingsmogelijkheden zijn:

(14) Opstellen van een provinciale omgevingsvisie (POVI)

(18) Beoordelen van de pMIEK-status van projecten

(19) Opstellen van de Nationale Omgevingsvisie

(20) Bepalen ontwikkelperspectief NOVEX-gebieden

(23) Verlenen van ontheffingen o.g.v. regelingen vervoer gevaarlijke stoffen

(25) Aanleggen van infrastructuur

(31) Informeren via het Register Externe Veiligheidsrisico's

(35) Opstellen Cluster Energiestrategie (CES)

(36) Opstellen Regionale Energiestrategie (RES)

(39) Subsidiëren van projecten

(40) Beoordelen van MIEK-status van projecten

(46) Opstellen van een beleidsplan voor de veiligheidsregio

(54) Uitkopen van omwonenden (burgers of bedrijven)

(74) Prioriteren van PGS'en

(78) Toetsen en adviseren over mer

5.1.2 Provincies

5.1.2.1 Rol: bevoegd gezag in het kader van de Omgevingswet

De provincies hebben taken op het gebied van de ruimtelijke ordening in combinatie met de veiligheid in de fysieke leefomgeving, het milieu en mobiliteit. Tevens hebben zij de rol van vergunningverlener (omgevingsvergunning), toezichthouder en handhaver. De provincie is als bevoegd gezag ook verantwoordelijk voor de vergunningverlening aan de zogenaamde Seveso-bedrijven en de IPPC-instellingen.

5.1.2.2 Wijze van sturen als bevoegd gezag in het kader van de Omgevingswet

(14) Opstellen van een provinciale omgevingsvisie (POVI)

Provinciale Staten stellen een provinciale omgevingsvisie (POVI) vast waarin de hoofdlijnen worden beschreven van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, evenals de belangrijkste plannen voor ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van het grondgebied.

Hiertoe behoort ook de omgevingsveiligheid, bijvoorbeeld het beschermen tegen en het voorkomen van een ongeval met gevaarlijke stoffen en de daaruit voortvloeiende schade. Met het vaststellen van de omgevingsvisie bepaalt de provincie de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid en de voorwaarden waaraan bijvoorbeeld milieubelastende activiteiten moeten voldoen. Strenger beleid op het gebied van milieubelastende activiteiten kan ervoor zorgen dat activiteiten zoals de (re)conversie van waterstofdragers strenger gereguleerd worden en mogelijk zelfs uitgesloten worden omdat ze niet voldoen aan de eisen.

(15) Vaststellen van de omgevingsverordening

De Provinciale Staten stellen een omgevingsverordening vast waarin regels voor de fysieke leefomgeving worden opgenomen. In deze verordening kunnen ook beoordelingsregels worden vastgesteld voor milieubelastende activiteiten en instructieregels voor gemeenten ten aanzien van het opstellen van een omgevingsplan.

(16) Opstellen instructieregels

Op grond van artikel 2.24 Omgevingswet, mogen bij AMvB regels worden gesteld over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen om te voldoen aan de vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Op basis van artikel 2.33 kan de provincie een instructie geven aan het gemeentebestuur of het waterschapsbestuur voor de uitoefening van een taak of bevoegdheid, waaronder het opstellen van het omgevingsplan.

(17) Nemen van een projectbesluit

Het projectbesluit is een toestemmingsinstrument waarmee de provincie complexe projecten met een openbaar belang kan uitvoeren, zoals de aanleg van (energie-)infrastructuur. Het projectbesluit wijzigt het omgevingsplan met regels die nodig zijn voor het uitvoeren, in werking hebben of in stand houden van het project. De gewijzigde regels van het omgevingsplan zijn onderdeel van het projectbesluit. Ze komen beschikbaar met het bekendmaken van het projectbesluit.

Een projectbesluit wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap of Gedeputeerde Staten of door Onze Minister die het aangaat, maar altijd in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (nu VRO). Indien een projectbesluit mer-plichtig is, dan is de provincie tevens bevoegd gezag voor de op te stellen mer. Het correct in kaart brengen van de gevolgen voor de omgevingsveiligheid is onderdeel van de mer indien dit een relevant gevolg is.

De provincie kan een projectbesluit nemen inzake activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen.

(4) Verlenen van een omgevingsvergunning (zie Gemeente)

De provincie is onder andere voor Seveso-inrichtingen en IPPC-installaties het bevoegd gezag en in dat kader het bevoegd gezag om een omgevingsvergunning te verlenen (zie Gemeente).

(5) Nemen van een routeringsbesluit

Daarnaast kunnen Provinciale Staten, op basis van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, een netwerk aanwijzen voor het doorgaande vervoer van gevaarlijke stoffen (routing gevaarlijke stoffen). Dit netwerk omvat wegen of weggedeelten die onder beheer van de provincie of de waterschappen vallen. In hoeverre deze bepalingen er komen en hoe deze er dan in de toekomst uit gaan zien is afhankelijk van de beleidsontwikkeling rond een robuust Basisnet (Kamerstuk 30 373, nr. 80, 19 december 2024).

(2) Opstellen van een (plan of) programma voor de fysieke leefomgeving (zie Gemeente)

(18) Beoordelen van de pMIEK-status van projecten

In het provinciale Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEK) worden regionale projecten van groot maatschappelijk belang geselecteerd en geprioriteerd. Het pMIEK richt zich op het vroegtijdig signaleren van infrastructuurbehoeften en het beter programmeren van de aanleg van nieuwe energie-infrastructuur. Dit vereist samenwerking tussen de provincie, de gemeenten en de netbeheerders. Projecten met een pMIEK-status krijgen prioriteit in de investeringsplannen en ruimtelijke inpassing. De werkorganisatie pMIEK bestaat uit medewerkers van onder andere de provincie, gemeenten en netbeheerders. Het pMIEK wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten, na afstemming in de provinciale energyboard. De energyboard bestaat dan weer uit de provincie, (kern)gemeenten, regionale netbeheerder(s), TenneT, Gasunie, en het ministerie van KGG.

Projecten worden door de provincies en gemeenten binnen de werkorganisatie pMIEK beoordeeld met advies van de netbeheerder(s). De beoordelaars vanuit de provincie en gemeente hebben hierbij enige beoordelingsruimte die zij kunnen gebruiken om bepaalde projecten juist wel of juist niet de pMIEK-status te laten verkrijgen.

5.1.2.3 Wijze van sturen als grondbezitter

(11) Uitoefenen van eigenaarsrechten van grond (zie Gemeente)

5.1.2.4 Wijze van sturen als bevoegd gezag over milieueffectrapportages

(7) Het moment bepalen waarop een milieueffectrapportage uitgevoerd wordt

(8) Een mer-beoordelingsbesluit nemen

(9) Invloed uitoefenen op de scope van de milieueffectrapportage

(10) Aan de Commissie mer een advies vragen over een milieueffectrapportage

5.1.2.5 Overige sturingsmogelijkheden

Er zijn meer sturingsmogelijkheden waar de provincie bij betrokken is. Deze sturingsmogelijkheden worden bij andere stakeholders verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheden:

(1) Opstellen van een gemeentelijke omgevingsvisie

(3) Opstellen van een omgevingsplan

(6) Instellen van voorbeschermingsregels

(12) Uitoefenen van stem- en vergaderrecht als aandeelhouder

(19) Opstellen van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI)

(20) Bepalen van ontwikkelperspectief NOVEX-gebieden

(25) Aanleggen van infrastructuur

(31) Informeren via het Register Externe Veiligheidsrisico's

(35) Opstellen Cluster Energiestrategie (CES)

(36) Opstellen Regionale Energiestrategie (RES)

(37) Opstellen van maatwerkafspraken

(39) Subsidiëren van projecten

(40) Beoordelen van de MIEK-status van projecten

(54) Uitkopen van omwonenden (burgers of bedrijven)

(74) Prioriteren van PGS'en

5.1.3 Ministerie van VRO

5.1.3.1 Rol

Het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) – voorheen deels het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹³ – zorgt ervoor dat iedereen kan wonen en leven in een prettige omgeving. Ministeries hebben een rol in het opstellen van wet- en regelgeving. Ook hebben ze bepaalde bevoegdheden op basis van bepaalde wetgeving. Bij de wijze van sturen, wordt er op een aantal specifieke wetten ingegaan.

Het ministerie van VRO stuurt bijvoorbeeld op gronde van de Omgevingswet. Hierover heeft het namelijk de stelselverantwoordelijkheid. Het ministerie dient af te stemmen met medeoverheden en stelt het aanvullend beleid en regelgeving op basis van de Omgevingswet.

5.1.3.2 Wijze van sturen

(19) Opstellen van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI)

Op grond van de Omgevingswet heeft het ministerie van VRO verschillende sturingsmogelijkheden. Ten eerste maakt het ministerie van VRO een Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Hierdoor kan het voor de lange termijn sturen op nationale ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving. In deze visie is ook aandacht voor de verandering van de energievoorziening.

(1 & 14) Ondersteunen bij het opstellen van de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies

Daarnaast moeten er ook provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies (POVI en GOVI) komen. De provincies en gemeenten werken hiervoor samen met de ministeries, ook omdat deze visies op deze drie niveaus moeten integreren. Het ministerie kan (informeel) sturen op de inhoud van de POVI's en GOVI's. Een voorbeeld hiervan is dat een ministerie een rol kan spelen bij het opstellen van de POVI; het ministerie kan informatie geven, inspireren, etc. Daarnaast kan het ministerie zich in zo'n visie uitspreken over gebieden waar bijvoorbeeld risicovolle activiteiten ontplooid zullen worden, of activiteiten aanwijzen die op grond van de energietransitie van toegevoegde waarde kunnen zijn. De uiteindelijke keuzes voor de POVI blijven de verantwoordelijkheid van de provincie zelf.

(20) Bepalen ontwikkelperspectief NOVEX-gebieden

Daarnaast is het ministerie van VRO een belangrijke partner – en voor sommige gebieden trekker – met betrekking tot de NOVEX-gebieden. Het ministerie kan dus (informeel) sturen bij de beslissingen die daarover worden gemaakt. Over deze visies kan het ministerie – in samenwerking met de andere betrokken partijen – onderzoek laten uitvoeren. Op grond van de Omgevingswet kan het ministerie ook sturen op basis van vrijwillige en verplichte programma's. Een voorbeeld hiervan is het Actieprogramma Ruimtelijk Ontwerp 2021 – 2024. Dit programma is onderdeel van de NOVI.¹⁴

(21) Opstellen van richtlijnen voor verlenen van omgevingsvergunningen

Op basis van de Omgevingswet mag het ministerie van VRO AMvB's, ministeriële regelingen en BBT-informatiebladen ontwikkelen en actualiseren die van toepassing zijn op omgevingsvergunningen. De BBT-informatiebladen worden ontwikkeld in samenspraak met andere stakeholders. Het ministerie stuurt door middel van het vaststellen van criteria en procedures voor het aanvragen en verlenen van vergunning. De gemeenten en andere lokale overheden zijn verantwoordelijk voor het verlenen van vergunningen. Het ministerie kan hierover adviseren en het proces ondersteunen. Logischerwijs kan het ministerie van VRO sturen op het gebied van waterstofdragers door criteria en procedures op te stellen die activiteiten omtrent waterstofdragers kunnen stimuleren of belemmeren.

(16) Opstellen instructieregels

Op grond van artikel 2.24 Omgevingswet mogen bij AMvB regels worden gesteld over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen om te voldoen aan de vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Op basis van artikel 2.34 Omgevingswet kan de minister die het aangaat – maar in overeenstemming met de minister van VRO – een instructie geven aan het provinciebestuur, het gemeentebestuur of het waterschapsbestuur voor de uitoefening van een taak of bevoegdheid.

¹³ Organogram BZK en VRO september 2024 | Publicatie | Rijksoverheid.nl

¹⁴ Zie: Beleid ruimtelijke ordening | Ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling | Rijksoverheid.nl.

(17) Het nemen van een projectbesluit (zie ook Provincie)

Het projectbesluit wijzigt het omgevingsplan met regels die nodig zijn voor het uitvoeren, in werking hebben of in stand houden van het project. De gewijzigde regels van het omgevingsplan zijn onderdeel van het projectbesluit. Ze komen beschikbaar met het bekendmaken van het projectbesluit. Een projectbesluit wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap of Gedeputeerde Staten of door Onze Minister die het aangaat, maar altijd in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (nu VRO).

(22) Wijzigen van het Bal, Bbl of het Omgevingsbesluit

Ten slotte heeft het ministerie verschillende sturingsmogelijkheden op grond van besluiten. Het ministerie kan sturing geven door middel van het wijzigen van Algemene Maatregelen van Bestuur. Het ministerie van VRO kan bijvoorbeeld sturen door het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) of het Omgevingsbesluit te veranderen.

Het ministerie heeft als het bevoegd gezag aangaande milieueffectrapportages ook verschillende wijzen van sturing.

(7) Het moment bepalen waarop een milieueffectrapportage uitgevoerd wordt

(8) Een mer-beoordelingsbesluit nemen

(9) Invloed uitoefenen op de scope van de milieueffectrapportage

(10) Aan de Commissie mer een advies vragen over een milieueffectrapportage

5.1.3.3 Overige sturingsmogelijkheden

Er zijn meer sturingsmogelijkheden waar het ministerie van VRO bij betrokken is. Deze sturingsmogelijkheden worden bij andere stakeholders verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheden.

(2) Opstellen van een programma voor de fysieke leefomgeving

(39) Subsidiëren van projecten

(40) Beoordelen van de MIEK-status van projecten

(42) Opstellen van ministeriële richtsnoeren

(54) Uitkopen van omwonenden (burgers of bedrijven)

(60) Beperken van de bevoegdheden van havenbedrijven door het Rijk

5.1.4 Ministerie van IenW

5.1.4.1 Rol

Het ministerie van IenW speelt een cruciale rol in het waarborgen van de omgevingsveiligheid in Nederland. Ministeries doen voorstellen voor wet- en regelgeving. Ook hebben ze bepaalde bevoegdheden op basis van bepaalde wetgeving. Bij de wijze van sturen, wordt er op een aantal specifieke wetten ingegaan, zoals de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, Wet milieubeheer, en de Omgevingswet. In deze wetten is een bepaalde beslissingsbevoegdheid bij het ministerie belegd, op basis waarvan het ministerie kan sturen.

Daarnaast is het ministerie verantwoordelijk voor het Basisnet in Nederland. Daarnaast heeft het ministerie een aantal sturingsmogelijkheden op grond van bepaalde wetten en regelingen. Ook kan het ministerie van IenW sturen binnen verschillende samenwerkingsverbanden, zoals het samenwerkingsverband aangaande de NOVEX-gebieden. Hierin wordt gezamenlijk richting en koers bepaald.

5.1.4.2 Wijze van sturen

(23) Weigeren of beperken van ontheffingen o.g.v. regelingen vervoer gevaarlijke stoffen

In de regelingen 'vervoer over de spoorweg van gevaarlijke stoffen', 'vervoer over land van gevaarlijke stoffen', en 'vervoer gevaarlijke stoffen met zeeschepen' worden de bevoegdheden van het ministerie verder uitgediept.

Een voorbeeld hiervan is dat er – op basis van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen – handelingen zijn die niet verricht mogen worden op het gebied van gevaarlijke stoffen en de desbetreffende vervoermiddelen zonder inachtneming van daarvoor vastgelegde regels. Het gaat dan (niet limitatief) om het vervoeren van stoffen over wegen, binnenwateren en het spoor, die daar niet voor zijn aangewezen, of het verpakken, ontvangen en vullen van gevaarlijke stoffen. Het ministerie kan – onder bepaalde voorwaarden – sturen door middel van het verlenen, weigeren of beperken van een ontheffing, bijvoorbeeld vanwege de openbare veiligheid. Ook mogen er voorwaarden toegevoegd worden aan het vervoer van deze gevaarlijke stoffen. Een ontheffing mag slechts verleend worden wanneer de veiligheid niet in gevaar komt, het vervoer waarvoor een ontheffing wordt verleend duidelijk gespecificeerd is, en van tijdelijke aard is.

(5) Nemen van een routeringsbesluit (zie ook Gemeente)

Ook kan de minister in het belang van de openbare veiligheid besluiten een weg, binnenwater of hoofdspoorweg aan te wijzen waarover het wegvervoer, het binnenwatervervoer of het spoorvervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen niet is toegestaan (routeringsbesluit).¹⁵ Een routeringsbesluit als zodanig is echter niet snel of gemakkelijk te regelen, omdat dit snel kan botsen met het principe van het vrije verkeer van goederen binnen de EU. De Minister maakt ten aanzien van het spoorvervoer van chloor en ammoniak (verplicht) gebruik van die bevoegdheid, voor zover dat vervoer plaatsvindt in een ketelwagen, tank of tankcontainer.¹⁶ In hoeverre deze bepalingen er komen en hoe deze er dan in de toekomst uit gaan zien is afhankelijk van de beleidsontwikkeling rond een robuust Basisnet (Kamerstuk 30 373, nr. 80, 19 december 2024).

(24) Aanpassen van risicoplafonds in Basisnet

Het Basisnet is bedoeld om regels te stellen over ruimtelijke ontwikkelingen langs vervoersassen waarover structureel gevaarlijke stoffen worden vervoerd. De minister van IenW bepaalt voor de modaliteiten weg, spoor en water welke delen van de Nederlandse infrastructuur tot het Basisnet behoren. Het Basisnet houdt in de vorm van risicoplafonds rekening met het maximale risico dat langs een transportroute geldt. Door deze plafonds te kiezen, kan het ministerie een poging doen om te sturen op de transportroutes. Het Basisnet wordt echter op dit moment omgevormd naar een nieuwe vorm, waarbij de risicoplafonds komen te vervallen. In hoeverre deze bepalingen er komen en hoe deze er dan in de toekomst uit gaan zien is afhankelijk van de beleidsontwikkeling rond een robuust Basisnet (Kamerstuk 30 373, nr. 80, 19 december 2024).

(25) Aanleggen van infrastructuur

Het ministerie van IenW kan de omgevingsveiligheid beïnvloeden door te sturen op de ontwikkeling van diverse vormen van infrastructuur. Door buisleidingen, spoorwegen en vaarwegen op een strategische en geïntegreerde wijze aan te leggen, kunnen transportrisico's worden beperkt en de veiligheid van omwonenden en het milieu worden gewaarborgd. Daarnaast kunnen verladers verleid worden om andere modaliteiten te kiezen, doordat de extra infrastructuur een specifieke modaliteit aantrekkelijker maakt.

(26) Subsidiëren of beprijzen van specifieke infrastructuur

Bepaalde (spoorweg)routes kunnen middels subsidies goedkoper worden gemaakt. Dit kan bijvoorbeeld via de Tijdelijke subsidieregeling stimulering goederenvervoer per spoor. Het ministerie bepaalt echter niet zelf de vergoeding voor het spoor (die stelt ProRail vast en kan bij de ACM getoetst worden) en Nederland kent geen tolwegen. Prijsstelling door het ministerie vindt dus altijd indirect plaats.

(27) Uitkopen van bedrijven om ze te laten stoppen met hun activiteiten

In regio's waar de concentratie van risicovolle activiteiten te hoog is, of waar activiteiten te dicht op bewoners plaatsvinden of dreigen plaats te vinden, kan het ministerie van IenW sturen op de omgevingsveiligheid door bedrijven weg te kopen. Door bedrijven te verplaatsen of hun activiteiten te beëindigen, kan niet alleen de veiligheid worden verbeterd, maar ook ruimte worden gecreëerd voor andere functies die beter passen bij de omgeving.

Het uitkopen kan gerealiseerd worden via een vrijwillige regeling waarbij bedrijven een marktconforme vergoeding krijgen aangeboden voor het verplaatsen of beëindigen van hun activiteiten. Als dit niet lukt, kan het ministerie overgaan tot meer dwingende maatregelen zoals onteigening of het aanpassen van omgevingsplannen.

(28) Al dan niet verlenen van vergunningen voor beperkingengebiedactiviteit

Op grond van de Omgevingswet en het Besluit activiteit leefomgeving is de minister van IenW het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor beperkingengebiedactiviteit. Het kan hierbij gaan om activiteiten rondom een spoor, een waterstaatswerk of rijkswegen die de functie van een werk of object kunnen verstoren, of schadelijk kunnen zijn voor de leefomgeving. Voor deze verstoring kan een beperking gelden voor de activiteit in dit gebied. Dit is een sturingsmiddel omdat de minister ervoor kan kiezen een omgevingsvergunning al dan niet te verlenen.

¹⁵ Art. 20 Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

¹⁶ Art. 21 Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

(29) Inzetten van de onderzoeks- en inspanningsplicht op basis van de beleidsregels EV-beoordeling tracébesluiten

Op grond van de beleidsregels EV-beoordeling tracébesluiten stuurt het ministerie door middel van een onderzoeks- en inspanningsplicht. Het ministerie onderzoekt in hoeverre er één of meer risicoplafonds worden overschreden of dreigen te worden overschreden door het vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarnaast heeft het ministerie de inspanningsplicht om ervoor te zorgen dat objecten niet binnen de Basisnet-afstand komen te liggen, of dat bestaande of geprojecteerde kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten niet in het gebied langs een hoofdweg komen te liggen. Het Basisnet wordt echter op dit moment omgevormd naar een nieuwe vorm, waarbij de risicoplafonds komen te vervallen. In hoeverre deze bepalingen er komen en hoe deze er dan in de toekomst uit gaan zien is afhankelijk van de beleidsontwikkeling rond een robuust Basisnet.

(30) Aanmerken PGS'en als Best Beschikbare Techniek en wettelijk verbindend verklaren

Het ministerie van IenW is betrokken bij de Meerjarenagenda Versterking Omgevingsveiligheid (MVO).¹⁷ Een onderdeel van dit programma is de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS). De rijksoverheid stuurt door middel van het financieren van de beheerorganisatie en het opstellen van het uitvoeringskader. In dit uitvoeringskader zijn randvoorwaarden en criteria vastgelegd die een relatie hebben met de opzet van de beheersorganisatie en de PGS-reeks. Ook kan het ministerie besluiten om een opgestelde PGS wettelijke verbindend te verklaren en kan het ministerie besluiten om deze documenten aan te merken als Best Beschikbare Techniek op basis waarvan omgevingsvergunningen worden verleend.

(31) Informeren via het Register Externe Veiligheidsregio's

Het ministerie kan sturen via het Register Externe Veiligheidsregio's (REV). In dit register worden alle milieubelastende activiteiten met een bepaald (extern) veiligheidsrisico vastgelegd en bijgehouden. Dit omvat risico's rondom de opslag, het transport en het gebruik van gevaarlijke stoffen. Het register is ontwikkeld in opdracht van het ministerie van IenW en wordt onderhouden in samenwerking met gemeenten, provincies en omgevingsdiensten. Het doel van het REV is om informatie over externe veiligheidsrisico's te verzamelen en beschikbaar te maken voor overheden, bedrijven en burgers. Dit helpt bij het nemen van geïnformeerde beslissingen over de veiligheid van de leefomgeving. Via de Atlas Leefomgeving kunnen bewoners bijvoorbeeld zien welke risico's er in hun omgeving zijn en welke maatregelen er zijn getroffen.

Het ministerie heeft als bevoegd gezag aangaande milieueffectrapportages ook verschillende wijzen van sturing.

(7) Het moment bepalen waarop een milieueffectrapportage uitgevoerd wordt

(8) Een mer-beoordelingsbesluit nemen

(9) Invloed uitoefenen op de scope van de milieueffectrapportage

(10) Aan de Commissie mer een advies vragen over een milieueffectrapportage

5.1.4.3 Overige sturingsmogelijkheden

Er zijn meer sturingsmogelijkheden waar de het ministerie van IenW bij betrokken is. Deze sturingsmogelijkheden worden bij andere stakeholders verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheden.

(2) Opstellen van een programma voor de fysieke leefomgeving

(16) Opstellen instructieregels

(17) Nemen van een projectbesluit

(19) Opstellen van de Nationale Omgevingsvisie

(20) Bepalen ontwikkelperspectief NOVEX-gebieden

(22) Wijzigen van het Bal, Bbl of het omgevingsbesluit

(39) Subsidiëren van projecten

(40) Beoordelen van de MIEK-status van projecten

(42) Opstellen van ministeriële richtsnoeren

(54) Uitkopen van omwonenden (burgers of bedrijven)

Zie beleidsregel verwerven van woningen langs basisnetroutes.

(58) Lobbyen bij de International Maritime Organization

(60) Beperken van de bevoegdheden van havenbedrijven door het Rijk

(69) Sturen middels het capaciteitsaanvraag- en reserveringsproces van spoorvervoer

(70) Aanpassen van de toerekening van diensten voor spoorvervoer

(74) Prioriteren van PGS'en

5.1.5 Rijkswaterstaat

5.1.5.1 Rol

Rijkswaterstaat (RWS) speelt een cruciale rol in de omgevingsveiligheid van Nederland door waterbeheer, verkeersmanagement en crisisrespons. Om overstromingen te voorkomen, onderhoudt en versterkt RWS dijken, dammen en stormvloedkeringen zoals de Oosterscheldekering en Maeslantkering. Daarnaast zorgt RWS voor voldoende en schoon water in de rijkswateren.

Op het wegennet en de vaarwegen draagt Rijkswaterstaat bij aan verkeersveiligheid door onderhoud, slimme verkeerssystemen en incidentbeheer. Het coördineert ook de afhandeling van grote verkeersongevallen, olie lekkages en nautische incidenten.

Met het oog op klimaatverandering en duurzaamheid werkt Rijkswaterstaat aan klimaatbestendige infrastructuur en innovatieve technologieën, zoals digitale monitoring van waterstanden en verkeersstromen. Dit alles draagt bij aan een veilige en leefbare omgeving in Nederland.

5.1.5.2 Wijze van sturen

De sturingsmogelijkheden van Rijkswaterstaat zijn relatief beperkt. Dit komt omdat RWS veelal gebonden is door internationale regelgeving die een bepaalde beschikbaarheid van de infrastructuur garandeert. Hierdoor heeft RWS geen mogelijkheden om bijvoorbeeld bepaalde typen schepen te weren van de Nederlandse waterwegen of bepaalde vrachtwagens te weren van het wegennet.

(32) Uitvoeren van beperkingsbeleid door tunnels

Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de veiligheid van de Nederlandse kunstwerken op het wegennetwerk. Kunstwerken zijn constructies die onderdeel uitmaken van de infrastructuur en een specifieke functie vervullen binnen het verkeer. Voorbeelden van kunstwerken zijn bijvoorbeeld bruggen, viaducten en tunnels. Rijkswaterstaat kan sturen door tunnels te categoriseren binnen een specifieke veiligheids categorie. Hiermee kan het vervoer van een bepaalde stof door deze tunnel vermeden worden. Op deze manier kan Rijkswaterstaat sturen welke routes vrachtwagens nemen die waterstofdragers vervoeren. Met deze sturingsmogelijkheid kan ook het wegvervoer minder aantrekkelijk worden gemaakt voor het vervoer van waterstofdragers.

5.1.5.3 Overige sturingsmogelijkheden

Er zijn meer sturingsmogelijkheden waar Rijkswaterstaat bij betrokken is. Deze sturingsmogelijkheden worden bij andere stakeholders verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheden:

(25) Aanleggen van infrastructuur

(31) Informeren via het Register Externe Veiligheidsregio's

5.1.6 Ministerie van KGG

5.1.6.1 Rol

Het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) speelt als beleidsmaker een belangrijke rol in zowel de energietransitie als de omgevingsveiligheid in Nederland. Het ministerie van KGG stuurt bijvoorbeeld door het ontwikkelen en coördineren van klimaatbeleid. Dit klimaatbeleid omvat ook de energietransitie. Ook speelt het ministerie een rol in de omgevingsveiligheid van de energiesector.

5.1.6.2 Wijze van sturen

(33) Opstellen van een langetermijnvisie 'Nationaal Plan Energiesysteem'

Het ministerie van KGG is verantwoordelijk voor het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE). Het NPE is een brede langetermijnvisie voor het gehele Nederlandse energiesysteem tot 2050. Dit plan, opgesteld door het ministerie van KGG, beschrijft hoe Nederland een duurzaam, betaalbaar en betrouwbaar energiesysteem kan ontwikkelen. Het NPE omvat strategieën voor de integratie van verschillende energiebronnen, zoals hernieuwbare energie en waterstof(dragers), en richt zich op de benodigde aanpassingen aan beleid, technologie en infrastructuur. Met het NPE kan een visie worden geschetst op het gebied van de veiligheidseisen en de criteria waaraan het energiesysteem in algemene zin of de waterstofketen in specifieke zin moeten voldoen.

(34) Faciliteren van financiering (op voorwaarden) middels het Klimaatfonds

Het ministerie is verantwoordelijk voor het klimaatbeleid. Hieronder valt ook het Klimaatfonds. Met het Klimaatfonds worden investeringen gedaan in een duurzaam, schoner en toekomstbestendiger Nederland. De beslissingen over waar deze investeringen naartoe gaan, worden genomen door het kabinet.¹⁸ De minister van KGG kan hierop sturen omdat die – net als de minister van Financiën – toestemming moet geven voor de overheveling van het geld en daar voorwaarden aan kan stellen. In het Klimaatfonds wordt ook geld gealloceerd voor waterstof(dragers).

(35) Opstellen Cluster Energiestrategie (CES)

Netbeheerders en bedrijven in de industrie werken samen met nationale en regionale overheden om toekomstige vraag en aanbod van (duurzame) energie voor een industriecluster in beeld te brengen. Op basis van deze inzichten, die in een Cluster Energie Strategie gevangen worden, worden er besluiten genomen over de infrastructuur die noodzakelijk is om de verduurzaming van industriële clusters in Nederland mogelijk te maken. De plannen die in een CES komen te staan, zijn input voor de investeringsplannen van de netbeheerders. Ook kunnen de plannen in een CES onderdeel worden van het pMIEK. Door het opstellen van een CES kunnen meerdere partijen invloed uitoefenen op de projecten die de komende jaren centraal komen te staan in investeringsplannen. Een CES kan meerdere malen opgesteld worden. Zo hebben enkele industriële clusters inmiddels drie CES'en opgesteld.

(36) Opstellen Regionale Energiestrategie (RES)

Een Regionale Energiestrategie (RES) is vergelijkbaar met een CES, maar is gericht op de maatschappij en niet op industriële clusters. Voor het opstellen van een RES werken inwoners, bedrijven, netbeheerders, woningcorporaties en maatschappelijke organisaties samen om keuzes te maken over het regionale energiesysteem. Door het opstellen van een RES kan een regio meer of minder voorrang geven aan de productie, het transport en het gebruik van waterstof en waterstofdragers in de regio.

(37) Opstellen van maatwerkafspraken

Het ministerie van KGG kan sturen op de verduurzaming van de industrie en de elektriciteitsvoorziening door afspraken te maken met de industrie. Op dit moment zijn er al enkele intentieverklaringen getekend met grote CO₂-uitstoters. De intentieverklaringen zijn een onderdeel in de totstandkoming van 'maatwerkafspraken'. In de afspraken met de industrie kan het ministerie meer of minder sturen op het gebruik van waterstof en waterstofdragers om de industrie en de elektriciteitsvoorziening te verduurzamen.

(38) Aanpassing afnameverplichting RFNBO

Naast het maken van afspraken met industriële partijen kan het ministerie van KGG ook de afnameverplichting voor RFNBO (Renewable Fuels of Non-Biological Origin) aanpassen. RFNBO zijn hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong zoals waterstof en waterstofdragers. Er zijn Europese richtlijnen die voorschrijven dat de industrie in Nederland in 2030 voor 42% RFNBO gebruikt. De manier waarop dit doel bereikt wordt, mag Nederland zelf invullen. Op dit moment doet Nederland dit door een jaarverplichting op te leggen aan bedrijven. Dit betekent dat bedrijven jaarlijks een bepaald percentage RFNBO moeten inzetten. Door het aanpassen van deze afnameverplichting kan het ministerie van KGG het gebruik van waterstof en waterstofdragers meer of minder stimuleren.

(39) Subsidiëren van projecten

Het ministerie van KGG stuurt op innovatie en verduurzaming – onder andere binnen de energiesector – door subsidies en andere financiële sturingsmogelijkheden beschikbaar te stellen voor projecten. Voorbeelden van subsidieregelingen zijn SDE++¹⁹ en de maatwerkafspraken verduurzaming industrie. Het ministerie kan bijvoorbeeld sturen door bepaalde voorwaarden te stellen aan het ontvangen van voorgenoemde subsidies. Door alleen subsidies of andere financiële sturingsmogelijkheden op te stellen die specifieke waterstofdragers stimuleren of belemmeren, kan het ministerie van KGG sturen op het gebruik van waterstofdragers.

¹⁸ Zie: [Meerjarenprogramma 2025 Klimaatfonds | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

¹⁹ Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie.

(40) Beoordelen van de MIEK-status van projecten

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) is een initiatief van de rijksoverheid om samen met netbeheerders, provincies, gemeenten, bedrijven en andere relevante stakeholders belangrijke energie- en grondstoffeninfrastructuurprojecten sneller te realiseren. Het MIEK zorgt ervoor dat energie- en grondstoffeninfrastructuurprojecten geprogrammeerd, geprioriteerd en versneld worden door knelpunten op te lossen. Als projecten zijn opgenomen in het MIEK zijn er vier opties om de ruimtelijke inpassing van projecten te versnellen: een pool van experts die gemeenten en provincies kan ondersteunen, actieve grondpolitiek, de projectprocedure, en de aanpassing van wet- en regelgeving. Het MIEK is bedoeld om het nationale MIEK op regionaal niveau te verdiepen. Dit wordt gecoördineerd en gebaseerd op reeds bestaande regionale samenwerkingen, zoals de Regionale Energie Strategie (RES), de Cluster Energie Strategie (CES), de Nationale Agenda Laadinfrastructuur (NAL) en de eisen vanuit de gebouwde omgeving.

Voor grote energieprojecten van nationaal belang is het Rijk verantwoordelijk voor de ruimtelijke inpassing en coördinatie van vergunningen. Dit gebeurt sinds 1 januari 2024 door de projectprocedure onder de Omgevingswet. Deze procedure zorgt voor de versnelling en de coördinatie van besluiten en inpassingplannen. Besluiten worden in overleg met regionale overheden genomen en omwonenden worden betrokken via informatieavonden en inspraakmomenten. Voor MIEK-projecten van nationaal niveau wordt deze projectprocedure toegepast, waarbij de MIEK-status helpt bij de onderbouwing van nut en noodzaak.

Projecten worden door een vertegenwoordiging van betrokken partijen, het ministerie van KGG en netbedrijven beoordeeld op de vier criteria uit het afweegkader MIEK (toekomstbestendig energiesysteem, klimaatwinst, urgentie en nationaal schaalniveau). De beoordelaars vanuit het ministerie hebben hierbij enige beoordelingsruimte die zij kunnen gebruiken om bepaalde projecten juist wel of juist niet de MIEK-status te laten verkrijgen.

(17) Het nemen van een projectbesluit (zie ook Ministerie van VRO)

Het ministerie van KGG kan daarnaast projecten aanwijzen als 'project van nationaal belang'. Deze projecten volgen dan de projectprocedure. Als het project niet past in het geldende bestemmingsplan, bereiden de ministeries van KGG en VRO een ontwerpprojectbesluit voor. In het ontwerpprojectbesluit staan de voor de fysieke leefomgeving relevante permanente of tijdelijke maatregelen en voorzieningen om het project te realiseren en de maatregelen die zijn gericht op het ongedaan maken, het beperken of compenseren van de nadelige gevolgen (van het project of van het in werking hebben of in stand houden daarvan voor de fysieke leefomgeving).²⁰ Bij de keuze voor die maatregelen of voorzieningen kan worden gestuurd op omgevingsveiligheid.

(41) Beoordelen PCI-status in het kader van het CEF (en versnelde vergunningsverlening)

Projects of Common Interest (PCI) zijn energie-infrastructuurprojecten die EU-landen met elkaar verbinden. Deze projecten krijgen versnelde vergunningsprocedures en kunnen in aanmerking komen voor financiering uit het Connecting Europe Facility-fonds (CEF). De beoordeling van PCI-projecten wordt uitgevoerd door regionale groepen die bestaan uit vertegenwoordigers van de lidstaten, de Europese Commissie, de netbeheerders en de nationale regelgevende instanties. Deze groepen evalueren de projecten op basis van criteria zoals impact op de energiemarkt, de bijdrage aan de energiezekerheid en de integratie van hernieuwbare energiebronnen.

Nederland heeft invloed op dit proces doordat het zitting heeft in de regionale groep Hydrogen interconnections in Western Europe (HI West). Nederland kan daarmee invloed uitoefenen op de beoordeling. Die invloed is echter wel beperkt, omdat Nederland slechts één van de lidstaten is in deze regionale groep en er ook nog andere partijen betrokken zijn.

Een voordeel van het hebben van de PCI-status is de door de EU verplicht gestelde versnelde vergunningverlening.²¹

²⁰ Art. 5.6 Omgevingsbesluit.

²¹ Artikel 7 Verordening (EU) 2022/869 betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur. Zie ook Handleiding vergunningverleningsproces voor Projecten van gemeenschappelijk belang voor trans-Europese energie-infrastructuur.

(42) Opstellen van ministeriële richtsnoeren

Verder kan het ministerie van KGG sturen door de richtsnoeren die het opstelt. Het ministerie kan hierin kenbaar maken welke situaties juist wel en juist niet gewenst zijn. Hiermee kan het ministerie initiatiefnemers beïnvloeden om keuzes te maken die ook in de toekomst conform de wet- en regelgeving zijn. Daarnaast helpen de richtsnoeren vergunningverleners bij het beoordelen van vergunningaanvragen voor nieuwe activiteiten: zij kunnen bij de vergunningverlening dan verwijzen naar aspecten zoals in de richtsnoeren vermeld. Ook kan dit helpen bij het opstellen van omgevingsvisies en omgevingsplannen door overheden, omdat hierbij al rekening kan worden gehouden met de (toekomstige) nationale visie op waterstof(dragers).

(43) Vaststellen en uitvoeren Programma Energiehoofdstructuur

Het Programma Energiehoofdstructuur (PEH) richt zich op de ruimtelijke planning en ontwikkeling van de nationale energie-infrastructuur die nodig is om in 2050 een klimaatneutraal energiesysteem bereikt te hebben. Dit programma geeft inzicht in welke nieuwe infrastructuur er nodig is, zoals hoogspanningskabels, buisleidingen en opslagfaciliteiten, en waar deze het beste geplaatst kunnen worden. Het PEH biedt nationale kaders om zorgvuldig om te gaan met de beschikbare ruimte, rekening houdend met natuur, cultureel erfgoed en leefbaarheid. Het PEH is een onderdeel van de uitvoering van de bredere visie die in het NPE wordt geschetst. Terwijl het NPE de algemene richting en doelen voor het energiesysteem vaststelt, zorgt het PEH voor de praktische invulling van de benodigde infrastructuur om deze doelen te bereiken. Het PEH specificeert waar en op welke manier de infrastructuur moet worden ontwikkeld om de energietransitie mogelijk te maken, in lijn met de strategische doelen van het NPE.

Het ministerie van KGG kan sturen op de omgevingsveiligheid via het Programma Energiehoofdstructuur en het Nationaal Plan Energiesysteem. Binnen het PEH kunnen richtlijnen en kaders worden opgesteld voor de veilige en efficiënte plaatsing van de energie-infrastructuur, zoals waterstof- of ammoniakleidingen.

Het ministerie heeft als bevoegd gezag ook verschillende wijzen van sturen aangaande milieueffectrapportages.

(7) Het moment bepalen waarop een milieueffectrapportage uitgevoerd wordt

(8) Een mer-beoordelingsbesluit nemen

(9) Invloed uitoefenen op de scope van de milieueffectrapportage

(10) Aan de Commissie mer een advies vragen over een milieueffectrapportage

5.1.6.3 Overige sturingsmogelijkheden

Er zijn meer sturingsmogelijkheden waar het ministerie van KGG bij betrokken is. Deze sturingsmogelijkheden worden bij andere stakeholders verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheden:

(2) Opstellen van een programma voor de fysieke leefomgeving

(16) Opstellen instructieregels

(18) Beoordelen van de pMIEK-status van projecten

(19) Opstellen van de Nationale Omgevingsvisie

(20) Bepalen van ontwikkelperspectief NOVEX-gebieden

(25) Aanleggen van infrastructuur

(26) Subsidiëren of beprijzen van specifieke infrastructuur

(60) Beperken van de bevoegdheden van havenbedrijven door het Rijk

(62) Aanpassen van de vereisten voor subsidiebeschikkingen

5.1.7 Ministerie van Justitie en Veiligheid

5.1.7.1 Rol

Het ministerie van Justitie en Veiligheid zorgt voor een rechtvaardige en veilige samenleving in Nederland. Het houdt zich bezig met wetgeving, rechtsbescherming en de handhaving van de openbare orde. Een belangrijke taak is het bestrijden van criminaliteit, terrorisme en cyberdreigingen. Ook coördineert het ministerie het werk van de politie, het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht en de veiligheidsregio's.

Crisisbeheersing en rampenbestrijding behoren ook tot hun taken, zoals bij grote incidenten of natuurrampen. Het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum valt onder het ministerie van Justitie en Veiligheid. Tot slot werkt het ministerie nauw samen met nationale en internationale partners, zoals de EU en Interpol. Door deze brede inzet zorgt Justitie en Veiligheid ervoor dat de rechtsstaat goed functioneert.

5.1.7.2 Wijze van sturen

(44) Verdeling van middelen bij incidentbestrijding

Bij schaarste van middelen of bij meerdere gelijktijdige incidenten kan er een tekort ontstaan bij de brandweer. In zulke gevallen wordt de uiteindelijke beslissing genomen door de minister van Justitie en Veiligheid. Hierbij vindt afstemming plaats met de betrokken burgemeesters en de voorzitters van de veiligheidsregio's om de inzet zo goed mogelijk te coördineren.

(63) Bepalen van de onderzoeksagenda

Het ministerie van Justitie en Veiligheid kan ook sturen door onderzoek te laten uitvoeren naar specifieke onderwerpen. Onderzoeken kunnen uitgezet worden bij organisaties zoals RIVM, NIPV en adviesbureaus. De Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) valt onder het ministerie van Justitie en Veiligheid. Door onderzoeken geeft de inspectie inzicht in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen. Om zo risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering.

(65) Bieden van ondersteuning aan de veiligheidsregio's

(81) Overleggen met medeoverheden

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft veel overleg met de veiligheidsregio's en andere organisaties om de samenwerking beter te faciliteren. Een voorbeeld hiervan is dat het ministerie van Justitie en Veiligheid gesprekken tussen de veiligheidsregio's en Prorail faciliteerde.

Daarnaast signaleert en agendeert het ministerie van Justitie en Veiligheid onderwerpen binnen verschillende overleg- en bestuursorganen zoals het veiligheidsberaad.

5.1.7.3 Overige sturingsmogelijkheden

Er zijn meer sturingsmogelijkheden waar het ministerie van Justitie en Veiligheid bij betrokken is. Deze sturingsmogelijkheden worden bij andere stakeholders verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheden:

(39) Subsidiëren van projecten

(42) Opstellen ministeriële richtsnoeren

(45) Opstellen van een beleidsplan voor de veiligheidsregio

(46) Opstellen van een crisisplan voor de veiligheidsregio

(47) Opstellen van een rampbestrijdingsplan voor de veiligheidsregio

(48) Aanwijzen van locaties die bedrijfsbrandweerplichtig zijn

(62) Adviseren, verstrekken van informatie en delen van kennis

5.1.8 Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA)

De NFIA richt zich op het aantrekken van buitenlandse bedrijven naar Nederland, het ondersteunen van hun verdere investeringen in het land, en het behouden van deze bedrijven wanneer ze hun strategie heroverwegen. Dit doet de NFIA onder andere door bedrijven te informeren over de voordelen van het Nederlandse vestigingsklimaat. De NFIA is onderdeel van het ministerie van Economische Zaken.

5.1.8.1 Wijze van sturen

(45) Meegeven randvoorwaarden in gesprekken met buitenlandse partijen

De NFIA kan bij het informeren van buitenlandse partijen over de kansen in Nederland actief uitdragen welke modaliteiten, typen waterstofdragers en locaties wel of niet wenselijk zijn. Dit kan ertoe leiden dat buitenlandse partijen andere keuzes maken voor de vestigingslocatie, waterstofdrager, of modaliteit.

5.1.9 Omgevingsdiensten

5.1.9.1 Rol

Omgevingsdiensten²² zijn ingesteld voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak voor de betreffende regio van Gedeputeerde Staten en colleges van burgemeester en wethouders. Deze taken worden opgedragen (gemandateerd) aan omgevingsdiensten, waarbij het enerzijds gaat om verplichte werkzaamheden die de omgevingsdienst uitvoert (het zogenaamde basispakket (Omgevingsbesluit)) en eventueel plustaken.

Anderzijds gaat het om omgevingsdiensten²³ die met uitsluiting van andere omgevingsdiensten worden aangewezen en die de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak wordt opgedragen door de provincie (bevoegd gezag) voor activiteiten met betrekking tot IPPC-installaties²⁴ en waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is.

²² Art. 18.22 Omgevingswet.

²³ Het gaat om de volgende Seveso-omgevingsdiensten: Omgevingsdienst Groningen (Groningen, Drenthe, Fryslân), Omgevingsdienst Regio Nijmegen (Overijssel, Gelderland), Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (Noord-Holland, Flevoland, Utrecht), DCMR Milieudienst Rijnmond (Zuid-Holland en Zeeland), Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (Noord-Brabant) en Omgevingsdienst Zuid-Limburg (Limburg).

²⁴ IPPC staat voor 'Integrated Pollution Prevention and Control'. Het gaat om IPPC-installaties als bedoeld in bijlage I, categorie 4, bij de richtlijn industriële emissies.

5.1.9.2 Wijze van sturen

(4) Verlenen van een omgevingsvergunning (zie ook Gemeente)

De omgevingsdiensten voeren taken uit in mandaat²⁵ van de colleges van burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten. De sturing vanuit vergunningverlening, toezicht en handhaving vindt dan plaats namens de colleges van burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten. Het gaat dan onder meer over de uitvoering van de taken bij milieubelastende activiteiten (Bal), bouw- en sloopactiviteiten (Bbl), binnenplanse omgevingsplanactiviteiten, bestaande uit milieubelastende, bouw- of sloopactiviteiten (omgevingsplan) en het verwijderen van asbest (Bbl). In het kader van dit onderzoek is de vergunningverlening²⁶ aan Seveso-inrichtingen²⁷ die in opdracht van de provincie uitgevoerd worden vooral interessant.

5.1.9.3 Overige sturingsmogelijkheden

Er zijn meer sturingsmogelijkheden waar omgevingsdiensten bij betrokken zijn. Deze sturingsmogelijkheden worden bij andere stakeholders verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheden:

(3) Adviseren over een omgevingsplan

(7) Het moment bepalen waarop een milieueffectrapportage uitgevoerd wordt

(8) Een mer-beoordelingsbesluit nemen

(9) Invloed uitoefenen op de scope van de milieueffectrapportage

(10) Aan de Commissie mer een advies vragen over een milieueffectrapportage

(31) Informeren via het Register Externe Veiligheidsregio's

5.1.10 Veiligheidsregio's

5.1.10.1 Rol

In de Wet veiligheidsregio's is bepaald welke gemeenten onder de betreffende veiligheidsregio vallen. Aan het bestuur van de veiligheidsregio's (de burgemeesters van de betrokken gemeenten) worden taken overgedragen²⁸, zoals het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises, het adviseren van gemeenten over deze risico's, en het adviseren over het voorkomen, beperken en bestrijden van brand en ongevallen, evenals het voorbereiden op en organiseren van rampenbestrijding, crisisbeheersing, het aanwijzen van locaties om over een bedrijfsbrandweer te beschikken en het toezicht en de handhaving daarop. Binnen de veiligheidsregio werken onder meer de brandweer, de geneeskundige hulpverlening, de politie en de gemeenten samen.

5.1.10.2 Wijze van sturen

Het bestuur van de veiligheidsregio heeft diverse sturingsmogelijkheden om mee te sturen.

(46) Opstellen van een beleidsplan voor de veiligheidsregio

Het bestuur moet vierjaarlijks een beleidsplan vaststellen waarin het beleid is vastgelegd ten aanzien van de taken van de veiligheidsregio (onder andere over opkomsttijden van de brandweer, de informatievoorziening tussen de veiligheidsregio, de politie en de gemeenten, en een oefenbeleidsplan). Het beleidsplan is mede gebaseerd op een risicoprofiel vastgesteld door het bestuur van de veiligheidsregio. Dit bestaat uit een overzicht van de risicovolle situaties binnen de veiligheidsregio die tot een brand, ramp of crisis kunnen leiden, een overzicht van de soorten branden, rampen en crises die zich in de veiligheidsregio kunnen voordoen, en een analyse waarin de weging en inschatting van de gevolgen van de soorten branden, rampen en crises zijn opgenomen. Het beleidsplan vormt het strategisch beleidskader van de veiligheidsregio en betreft een sturingsmogelijkheid voor de vertaling van bestuurlijke verantwoordelijkheden en ambities naar operationele voorbereiding en taakuitvoering.

²⁵ Omdat het een mandaat betreft, dus de bevoegdheid om in naam van een ander bestuursorgaan besluiten te kunnen nemen, is de sturing vanuit de omgevingsdienst indirect. De omgevingsdienst neemt dus een besluit voor een (ander) bevoegd gezag; het betreft juridisch dus niet het besluit van de omgevingsdienst.

²⁶ De Seveso omgevingsdiensten werken hierbij samen met de Nederlandse Arbeidsinspectie, de veiligheidsregio's, Rijkswaterstaat en/of een betrokken waterschap.

²⁷ Seveso-bedrijven zijn bedrijven waarvoor regels in het Besluit activiteit leef-omgeving zijn opgenomen inzake bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken als ontvlambare gassen en vloeistoffen.

²⁸ Bij overdracht gaat het om delegatie: de gemeente draagt de bevoegdheden over aan de veiligheidsregio, die deze bevoegdheden dan zelfstandig uitoefent. De gemeente kan deze bevoegdheden op dat moment dus niet meer zelf uitoefenen.

(47) Opstellen van een crisisplan voor de veiligheidsregio

Het bestuur van de veiligheidsregio dient minstens eenmaal per vier jaar een crisisplan vast te stellen, waarin de organisatie, verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden met betrekking tot rampenbestrijding en crisisbeheersing worden beschreven. In het regionaal crisisplan staat beschreven hoe door regionale samenwerking uitvoering wordt gegeven aan crisisbeheersing op maat (Wie doet wat, en wie stuurt wat aan?).

(48) Opstellen van een rampbestrijdingsplan voor de veiligheidsregio

Het bestuur van de veiligheidsregio stelt ook een rampbestrijdingsplan vast voor afvalwinningsvoorzieningen categorie A, voor luchthavens, inrichtingen en voor hoge drempel-inrichtingen (Seveso-inrichtingen). In dit rampbestrijdingsplan staan afspraken over de te nemen maatregelen, taken en bevoegdheden inzake een locatie of inrichting. Het doel van een rampbestrijdingsplan is het voorbereiden van een gecoördineerde bestrijding.

(49) Aanwijzen van locaties die bedrijfsbrandweerplichtig zijn

Naast deze plannen kan het bestuur van de veiligheidsregio locaties aanwijzen die bedrijfsbrandweerplichtig zijn. Deze bevoegdheid is beperkt tot locaties waar mba's worden verricht die in het Besluit veiligheidsregio's worden genoemd. Een bedrijfsbrandweer is een door het bedrijf ingestelde incidentbestrijdingsorganisatie met bekwaam personeel en materieel, die op basis van artikel 31 van de Wet veiligheidsregio's is aangewezen door de eigen veiligheidsregio teneinde de risico's van het bedrijf voor de omgeving te beperken.

(4) Adviseren bij vergunningsverlening

De veiligheidsregio speelt een belangrijke rol bij het adviseren van het bevoegd gezag bij de vergunningverlening voor bepaalde milieubelastende activiteiten. Artikel 4.33 Omgevingsbesluit bepaalt dat het bestuur van de veiligheidsregio als adviseur optreedt bij omgevingsvergunningen voor de in bijlage III van het Omgevingsbesluit opgenomen milieubelastende activiteiten wanneer het bedrijf waar die activiteit wordt verricht in hoofdzaak is gelegen binnen het gebied van de veiligheidsregio.

5.1.10.3 Overige sturingsmogelijkheden

Er is nog een andere sturingsmogelijkheid waar veiligheidsregio's bij betrokken zijn. Deze sturingsmogelijkheid wordt bij een andere stakeholder verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheid:

(53) Maken van keuzes in ontwerp en uitvoering gericht op omgevingsveiligheid

5.1.11 Private partijen in de waterstofketen

5.1.11.1 Rol

Er zijn verschillende marktpartijen actief in elke stap van de waterstofketen. We hebben het daarbij onder andere over opslagbedrijven (inclusief kraak-/dehydrogenatie-installaties), distributeurs, afnemers en internationale samenwerkingspartners, en certificeringsinstanties.

5.1.11.2 Wijze van sturen

De marktpartijen in de waterstofketen hebben verschillende typen sturingsmogelijkheden in handen. Door bewust keuzes te maken in contracten, samenwerkingspartners, locatiekeuze, productkeuze, modaliteitskeuze en nog vele andere keuzes kunnen marktpartijen de omgevingsveiligheid direct of indirect beïnvloeden. Hierna beschrijven we per type sturingsmogelijkheid de werking en/of mogelijke gevolgen.

(50) Vaststellen van een prijs

Elke marktpartij kan invloed uitoefenen op de omgevingsveiligheid door te sturen op prijsstelling. Een marktpartij kan ervoor kiezen om bepaalde activiteiten hoger of lager te beprijzen. Hierdoor maakt ze bepaalde activiteiten meer of minder aantrekkelijk. Een voorbeeld hiervan is dat ze de import van ammoniak goedkoper kan aanbieden dan de import van LOHC's. Hierdoor beïnvloedt ze de activiteiten verderop in de keten en daarmee de omgevingsveiligheid.

(51) Kiezen van een locatie

Marktpartijen hebben invloed op de omgevingsveiligheid als gevolg van hun locatiekeuze. Het vestigen van bedrijven in het industriegebied in de Rotterdamse haven wordt, vanuit het perspectief omgevingsveiligheid, gunstiger ervaren dan het vestigen in een dichter bevolkt gebied. Bedrijven zullen vaak hun locatiekeuze laten afhangen van de economische voordelen die bij een specifieke locatie horen. Bewust of onbewust beïnvloeden ze daarmee de omgevingsveiligheid in dat gebied. Het kan voorkomen dat bepaalde locaties minder strenge veiligheidseisen hebben dan andere locaties. Dit kunnen redenen zijn voor bedrijven om hun bedrijf daar te vestigen, met de gevolgen voor de omgevingsveiligheid op die locatie.

(52) Kiezen van een modaliteit

Naast locatiekeuze kunnen marktpartijen invloed uitoefenen door te kiezen voor een modaliteit waarmee producten vervoerd moeten worden. Afnemers van waterstof en waterstofdragers die dicht bij het spoor liggen, kunnen de voorkeur uitspreken om hun producten via het spoor aangeleverd te krijgen.

(53) Maken van keuzes in ontwerp en uitvoering gericht op omgevingsveiligheid

Marktpartijen kunnen bewuste keuzes maken in het ontwerp van hun assets om de veiligheid te vergroten. Het ontwerpen van een opslagterminal met dikkere wanden vergroot de veiligheid en brengt het plaatsgebonden risico naar beneden. Een ander voorbeeld is de aanschaf van materieel om waterstofdragers te vervoeren (denk aan vrachtwagens, ketelwagons of binnenvaartschepen). Door extra te investeren in de veiligheid van dit materieel kunnen marktpartijen de omgevingsveiligheid vergroten. Marktpartijen zullen zich altijd aan de veiligheidsvoorschriften moeten houden, maar kunnen additioneel nog extra veiligheidsmaatregelen nemen. Extra veiligheidsmaatregelen leiden vaak tot hogere kosten. Een marktpartij zal daarin altijd een gewogen beslissing willen maken.

(54) Uitkopen van omwonenden (burgers of andere bedrijven)

Een bedrijf heeft met zijn locatiekeuze, modaliteitskeuze en ontwerpkeuzes invloed op de omgevingsveiligheid. Daarmee heeft het direct te maken met naburige bedrijven, omwonenden of andere partijen die in de buurt gelegen zijn. In sommige gevallen zijn bedrijfsactiviteiten niet toegestaan doordat bedrijven zich bijvoorbeeld niet aan de veiligheidscontouren kunnen houden vanwege een nabijgelegen kwetsbaar object. Om toch aan de veiligheidscontouren te kunnen voldoen, kunnen bedrijven ervoor kiezen om hun bureaus uit te kopen. Daarmee kopen ze de grond op en hebben ze extra ruimte gecreëerd om hun bedrijfsactiviteiten wél te kunnen uitvoeren. Afhankelijk van de plaatselijke regelgeving moeten geamoveerde woningen mogelijk gecompenseerd worden met woningen elders.

(55) Kiezen van een specifieke soort waterstofdrager

De keuze voor een waterstofdrager die afnemers maken heeft gevolgen voor alle marktpartijen in de keten die zich voor de afnemer bevinden. Door de keuze voor bijvoorbeeld ammoniak zullen andere marktpartijen hun activiteiten op de waterstofdrager ammoniak moeten afstemmen. Daarnaast kan de keuze voor een specifieke waterstofdrager ook invloed hebben op het transport en daarmee op de omgevingsveiligheid. Gelet op de ontwikkelingen in de markt zullen veel afnemers van waterstofdragers die door Nederland worden getransporteerd zich in het buitenland bevinden. De afnemers bevinden zich daarmee buiten de Nederlandse wettelijke kaders, wat het complexer maakt om de keuzes van de afnemers te sturen.

(56) Kiezen van samenwerkingspartners

In een groeiende markt zijn marktpartijen druk bezig om contacten met elkaar te leggen en de eerste handel en activiteiten rond waterstofdragers op te zetten. De keuze voor specifieke samenwerkingspartners kan invloed hebben op de omgevingsveiligheid. Samenwerkingspartners met bewezen ervaring in veilige technologieën, risicomanagement, milieunormen en samenwerking met de overheid, kunnen de risico's verminderen. Goede partnerschapskeuzes leiden tot een veiliger Nederland, terwijl onervaren of minder rigoureuze partners het risico op incidenten, milieuschade of ongelukken kunnen vergroten. Landelijke richtlijnen en standaarden op het gebied van veiligheid en milieu kunnen bijdragen aan een veilig waterstof(drager)systeem.

(57) Instellen van certificeringsstelsels of keurmerken

Het instellen van certificeringsstelsels en keurmerken kan de omgevingsveiligheid in Nederland aanzienlijk verbeteren door ervoor te zorgen dat bedrijven en hun processen voldoen aan strenge veiligheidsnormen. Certificeringen zorgen voor uniformiteit, transparantie en naleving van veiligheidsregels, wat leidt tot een robuustere waterstofinfrastructuur met minder incidenten en risico's. De ILT houdt toezicht op certificeringsstelsels.²⁹ Het Rijk kan een bepaald certificeringstelsel verplicht stellen.

Het tijdig ontwikkelen van normen voor nieuwe technieken die gebruikt worden in energietransitie- projecten is dan ook van zeer groot belang om een toetsraamwerk te hebben voor goede vergunningverlening.

29 Zie: <https://www.ilent.nl/onderwerpen/inspectie-en-certificering>.



5.1.11.3 Overige sturingsmogelijkheden

Er zijn meer sturingsmogelijkheden waar private partijen betrokken zijn. Deze sturingsmogelijkheden worden bij andere stakeholders verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheden:

(35) Opstellen Cluster Energiestrategie (CES)

(36) Opstellen Regionale Energiestrategie (RES)

(37) Opstellen van maatwerkafspraken

(9) Invloed uitoefenen op de scope van de milieueffectrapportage

5.1.12 Havenbedrijven

Een havenbedrijf is in de regel een niet-beursgenoteerde naamloze vennootschap. De aandeelhouders zijn veelal gemeenten, provincies en soms de Nederlandse staat in de vorm van het ministerie van Financiën.

5.1.12.1 Rol: havenmeester

De Divisie Havenmeester is verantwoordelijk een goede afwikkeling van de scheepvaart in de haven van Rotterdam en draagt zorgt voor de orde en veiligheid. Hiervoor kan de divisie een aantal publiekrechtelijke taken uitvoeren. De bevoegdheden zijn door het Rijk of gemeenten aan de havenmeester opgedragen.

De Divisie Havenmeester heeft een veelzijdig takenpakket. Zij zorgt voor de planning en toelating van schepen in de haven. Ze is verder verantwoordelijk voor de verkeersbegeleiding, de patrouillevaartuigen en de inspectie van schepen en activiteiten in de haven op het gebied van milieu en veiligheid. Ook heeft de divisie verantwoordelijkheid als 'Port Health Authority'. Onder deze verantwoordelijkheid valt het veilig houden van de haven door spoedeisende hulp te verlenen en infectiezieken te melden en te bestrijden. Tot slot heeft zij de taak als 'Port Security Officer' om de algemene veiligheid in de haven te borgen. De regels zijn vastgelegd door de internationale Maritieme Organisatie (IMO) in de International Ship and Port Facility Code (ISPS).³⁰

5.1.12.2 Wijze van sturen als havenmeester

(58) Lobbyen bij de International Maritime Organization

De havenmeester kan actief lobbyen binnen het IMO om bepaalde regels te laten vastleggen. Ter illustratie: het havenbedrijf kan bijvoorbeeld lobbyen om een bepaald type schip wel of niet toe te laten in de internationale haven. Hierdoor beïnvloedt de havenmeester de omgevingsveiligheid in het havengebied.

5.1.12.3 Rol: exploitant van het havengebied

Het havenbedrijf beheert, exploiteert en ontwikkelt het haven- en industriegebied.

5.1.12.4 Wijze van sturen als exploitant van het havengebied

(59) Contracteren binnen het havengebied

Een belangrijke sturingsmogelijkheid dat het havenbedrijf in handen heeft, is het opstellen van contracten met bedrijven die zich willen vestigen op het haven terrein. Hierdoor heeft het havenbedrijf invloed op het type bedrijven dat zich op een specifieke locatie in het havengebied kan vestigen, met de daarbij behorende activiteiten. Hiermee kan het havenbedrijf in theorie sturen op het type waterstofdrager dat de haven binnenkomt. In de contractonderhandelingen met bedrijven die zich willen vestigen in het havengebied kan het havenbedrijf op meerdere manieren sturen. In de randvoorwaarden van een contract kan het havenbedrijf sturen op bepaalde operationele activiteiten van bedrijven. Zo kan het havenbedrijf bijvoorbeeld stimuleren dat bedrijven wegvervoer via de snelweg proberen te minimaliseren om congestie te verhelpen. Daarnaast kan het havenbedrijf bedrijven stimuleren om in het geval van spoorvervoer een bepaalde route te gebruiken. De bedrijven die zich vestigen in het havengebied moeten hierover in de regel elk jaar rapporteren. Het havenbedrijf heeft over het algemeen echter geen sturingsmogelijkheden om hierop te handhaven en/of sancties in te stellen. De hoge bezettingsgraad van het terrein betekent ook dat het havenbedrijf slechts beperkt invloed kan uitoefenen op de vestigingslocaties van nieuwe bedrijven in het havengebied.

³⁰ De beveiligingsmaatregelen uit deze codes zijn overgenomen in de Europese verordening 725/2004. Zie: <https://www.portofrotterdam.com/sites/default/files/2021-05/europese-verordening-725-2004.pdf>.

(60) Beperken van de bevoegdheden van havenbedrijven door het Rijk

Het havenbedrijf heeft niet alleen sturingsmogelijkheden in handen maar wordt ook door andere partijen gestuurd. Zo mag het havenbedrijf de plaatsing van kerncentrales die in opdracht van het Rijk geplaatst worden niet onmogelijk maken in het havengebied. Er zijn al plannen om de inpassing van kerncentrales in het havengebied te concretiseren.³¹ In dezelfde context mag het havenbedrijf ook niet de opslag van wapens door het ministerie van Defensie onmogelijk maken. Ook hier zijn de eerste gesprekken al over gevoerd.³² Dit maakt het havengebied een belangrijk aandachtspunt in de nationale veiligheid.

5.1.12.5 Rol: bezitter van grond

Het havengebied heeft een oppervlakte van zo'n 12.500 hectare. Dit is vergelijkbaar met ongeveer 17.500 voetbalvelden. De afstand van de kustlijn tot aan het meest oostelijke punt van de haven is ongeveer 40 kilometer. Hierdoor heeft het havengebied veel burens in de vorm van bedrijven en omwonenden.

5.1.12.6 Wijze van sturen als bezitter van grond

(11) Uitoefenen van eigenaarsrechten van grond (zie Gemeente)

5.1.12.7 Overige sturingsmogelijkheden

Er zijn andere sturingsmogelijkheden waar havenbedrijven betrokken zijn. Deze sturingsmogelijkheden wordt bij andere stakeholders verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheden:

(20) Bepalen ontwikkelperspectief NOVEX-gebieden

(53) Maken van keuzes in ontwerp en uitvoering gericht op omgevingsveiligheid

5.1.13 Lokale belangenverenigingen

5.1.13.1 Rol

Lokale belangenverenigingen komen op voor de belangen van inwoners in de nabijheid van een voorgenomen activiteit. Veelal zoeken zij naar een – in hun ogen – goede balans tussen veiligheidsrisico's, milieueffecten enerzijds en economische belangen anderzijds.

5.1.13.2 Wijze van sturen

(87) Voeren van informeel overleg

Lokale belangenverenigingen kunnen sturen door gebruik te maken van algemene sturingsmogelijkheden (zie paragraaf 4.4). In de praktijk wordt vaak gestart met het opvragen van informatie over plannen, nadat deze in de lokale pers zijn aangekondigd. Sommige belangenverenigingen hebben de afspraak gemaakt met bedrijven of de omgevingsdienst dat ze geïnformeerd worden als er plannen bekend zijn. Door informatie op te vragen weten partijen dat de belangenvereniging alert is, een belang heeft en vermoedelijk betrokken wil worden.

Daarnaast kan er overleg plaatsvinden met initiatiefnemers van een project, waarbij zorgen of wensen worden geuit. Zeker wanneer dit in een vroegtijdig stadium gebeurt, kunnen plannen van bedrijven nog worden aangepast. Ook kan overleg met het bedrijf samen met het bevoegd gezag of de omgevingsdienst plaatsvinden, zodat die het bedrijf kunnen wijzen op bepaalde aspecten die relevant zijn voor de vergunningverlening. Dit kan ertoe leiden dat er bijvoorbeeld géén vergunning wordt verleend.

(88) Communicatie met de media

Daarnaast is het mogelijk om dorpsraden, raadsleden, politieke partijen, gedeputeerden of Tweede Kamerleden te activeren of de media op te zoeken om hen bijvoorbeeld te wijzen op de risico's van een bepaald project. Escalatie kan verder verlopen via juristen, andere belangenverenigingen (lokaal of elders), informele contacten met de DCMR, het RIVM, VRR en universiteiten. Op deze manier kan de initiatiefnemer, het bevoegd gezag en/of de omgevingsdienst indirect worden beïnvloed om rekening te houden met de wensen van de belangenvereniging. De tegenhanger van deze rol is die van de omgevingsmanager, die tegenwoordig door veel bestuursorganen wordt aangesteld. Omgevingsmanagers hebben tot taak om goed contact te onderhouden met de al dan niet verenigde omwonenden om elkaar op de hoogte te houden van ontwikkelingen.

³¹ Voornemen en voorstel voor participatie – Nieuwbouw kerncentrales, zie: <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2024-02/Voornemen-en-voorstel-voor-participatie-12-februari-2024-Nieuwbouw-kerncentrales.pdf>.

³² Eichelsheim bespreekt in Rotterdamse haven mogelijkheden voor overslag militair materieel, zie: <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2024/05/09/eichelsheim-bespreekt-in-rotterdamse-haven-mogelijkheden-voor-overslag-militair-materieel>.

5.1.14 Waterschappen

5.1.14.1 Rol: beheerder van watersystemen en waterketens

De waterschappen zijn verantwoordelijk voor het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer³³ in Nederland en hebben een rol in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen het beheergebied van het betreffende waterschap.

5.1.14.2 Wijze van sturen

(61) Vaststellen van de waterschapverordening

Waterschappen moeten op grond van de Omgevingswet een waterschapsverordening vaststellen. In de waterschapsverordening moeten op grond van het Bkl beoordelingsregels opgenomen worden over de fysieke leefomgeving voor het eigen beheergebied. Daarmee kan het waterschap bepalen dat voor bepaalde activiteiten een omgevingsvergunning nodig is (en hierop toezicht houden en handhaven), bijvoorbeeld voor directe lozingsactiviteiten in het oppervlaktewater of activiteiten in/bij het oppervlaktewater, of activiteiten aan/op/bij wegen die in het beheer zijn van het waterschap. Op deze wijze kan het waterschap bijvoorbeeld wateroverlast of overstromingen voorkomen ten behoeve van de omgevingsveiligheid.

(17) Het nemen van een projectbesluit (zie ook Provincie)

Het waterschap kan ook een projectbesluit nemen om bepaalde, vaak complexe projecten mogelijk te maken die de fysieke leefomgeving wijzigen (bijvoorbeeld de aanleg van nieuwe infrastructuur, de versterking van dijken of de aanleg van waterkeringen). Daarvoor is dan wel goedkeuring van de provincie (Gedeputeerde Staten) nodig.

5.1.14.3 Overige sturingsmogelijkheden

Er zijn meer sturingsmogelijkheden waar waterschappen betrokken zijn. Deze sturingsmogelijkheden worden bij andere stakeholders verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheden:

(6) Instellen van voorbeschermingsregels

(3) Adviseren over een omgevingsplan

(36) Opstellen Regionale Energiestrategie (RES)

(46) Opstellen van een beleidsplan voor de veiligheidsregio

5.1.15 RVO

5.1.15.1 Rol

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is een agentschap van het ministerie van EZ en het ministerie van LNV. De RVO speelt een rol in het bevorderen van de energietransitie. De organisatie stuurt door onder andere subsidies en ondersteuning te bieden aan bedrijven en samenwerkingsverbanden die werken aan het verbeteren van de veiligheid in de omgeving van industriële activiteiten met gevaarlijke stoffen of risicovolle processen.

5.1.15.2 Wijze van sturen

(39) Subsidiëren van projecten

De RVO regelt verschillende subsidies en financiering voor verschillende onderwerpen, zoals energie, waterstof en omgevingsveiligheid. Voor waterstof organiseert de RVO bijvoorbeeld de Subsidieregeling grootschalige productie volledig hernieuwbare waterstof via elektrolyse (OWE). Een voorbeeld relevant voor de omgevingsveiligheid is de Subsidieregeling Versterking Omgevingsveiligheid industriële activiteiten (SVO), die financiële steun biedt aan projecten die verder gaan dan de wettelijk verplichte veiligheidseisen. Deze regeling is bedoeld voor samenwerkingsverbanden in de industriële sector, waaronder kleine en middelgrote ondernemingen, om de veiligheidscultuur en -borging te verbeteren.

Op de volgende pagina staat een overzicht van de subsidies die de RVO onder haar hoede heeft.³⁴

(62) Aanpassen van de vereisten voor subsidiebeschikkingen

De voorwaarden om deze subsidies te mogen ontvangen, worden vastgesteld door de desbetreffende ministeries. Deze vaststelling wordt niet gedaan door de RVO. In de praktijk oefent de RVO echter wel invloed uit omdat die meedenkt over (de uitvoerbaarheid van) deze voorwaarden.

(63) Adviseren, verstrekken van informatie en delen van kennis

Verder stuurt de RVO door middel van advies en kennisdeling. De RVO adviseert over duurzaam, agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen. Dit omvat informatie over wet- en regelgeving, marktinformatie en technische ondersteuning. De RVO ondersteunt op het gebied van ontwikkelingssamenwerking (wereldwijd). Daarnaast stuurt de RVO door te ondersteunen bij het aanvragen van octrooi en intellectueel eigendom en bij deelnemen aan aanbestedingen. Ten slotte adviseert de RVO over het Klimaatfonds.³⁵

³³ Waterketenbeheer: zorg voor waterkeringen, beheer van en zorg voor de kwaliteit van het oppervlaktewater en zorg voor water- en vaarwegen: 'waterstaatszorg'.

³⁴ Zie: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/waterstof>

³⁵ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/09/17/minvkgg-meerjarenprogramma-2025-klimaatfonds>

Subsidie	Waarvoor dient deze subsidie?
Subsidieregeling grootschalige productie volledig hernieuwbare waterstof via elektrolyse (OWE)	Deze subsidie is bedoeld voor bedrijven die een installatie bouwen en gebruiken voor de productie van hernieuwbare waterstof, waarbij een elektrolyser met een minimaal vermogen van 0,5 megawatt wordt ingezet. De ontvanger ontvangt subsidie voor zowel de investeringskosten van de installatie, als voor de waterstofproductie met deze installatie, gedurende een periode van minimaal vijf tot maximaal tien jaar.
Investeringssubsidie maakindustrie klimaatneutrale economie (IMKE)	Deze subsidie is beschikbaar voor investeringen die nodig zijn om productielijnen op te zetten voor de productie van batterijen en zonnepanelen, evenals elektrolyzers voor de productie van waterstof.
TSE Industrie studies: Waterstof en groene chemie (GroenvermogenNL)	Deze subsidie kan worden aangevraagd voor innovaties die de CO ₂ -uitstoot in industriële processen kosteneffectief verminderen. Dit kan zowel nieuwe innovaties als bestaande technologieën omvatten die getest of gedemonstreerd moeten worden. Dit omvat ook waterstofproductie via elektrolyse met hernieuwbare elektriciteit en innovaties die de snelle ingebruikname van waterstofproductie-installaties bevorderen.
DEI+: Waterstof en groene chemie	De DEI+-subsidie is bedoeld voor innovaties voor hernieuwbare (duurzame) waterstof en hernieuwbare waterstofdragers. Het betreft drie soorten projecten: (1) pilotprojecten, (2) demonstratieprojecten, en (3) test- en experimenteerinfrastructuur.
Subsidieregeling Waterstof in mobiliteit (SWIM)	Deze regeling subsidieert een nieuw te bouwen waterstoftankstation, een op te waarderen waterstoftankstation of een bestaand waterstoftankstation. Aan waterstofvoertuigen zijn voorwaarden verbonden voor het in aanmerking komen voor de subsidie.
Versnelde klimaatinvesteringen industrie (VEKI)	VEKI subsidieert investeringen in apparaten, systemen of technieken die te maken hebben met onder andere infrastructuurvoorzieningen, waaronder ook de infrastructuur voor waterstof. Deze subsidie is voor investeringen in apparaten, systemen of technieken die klaar zijn voor de markt. Deze subsidie valt onder de Topsector Energie.
Important Project of Common European Interest (IPCEI) Waterstof	Deze subsidie is voor bedrijven of onderzoeksorganisaties die willen werken aan belangrijke Europese projecten voor hernieuwbare (duurzame) waterstof. Deze subsidie kan aangevraagd worden voor vernieuwende projecten op het gebied van technologie, productie, gebruik, import, opslag en transport van waterstof. De goedkeuring van deze subsidies is belegd bij de Europese Commissie.

5.1.15.3 Overige sturingsmogelijkheden

Er zijn meer sturingsmogelijkheden waar de RVO bij betrokken is. Deze sturingsmogelijkheden worden bij andere stakeholders verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheden:

(26) Subsidiëren of bekijzen van specifieke infrastructuur

(64) Bepalen van de onderzoeksagenda

5.1.16 Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV)

5.1.16.1 Rol

Het NIPV is, als zelfstandig bestuursorgaan van het ministerie van Justitie en Veiligheid, het kennisinstituut voor crisisbeheersing en brandweezorg en draagt onder andere bij aan een veilige fysieke leefomgeving (de bescherming van burgers tegen fysieke gevaren en risico's). Dit doet het NIPV door middel van onderzoek, onderwijs, ondersteuning en informatie (de vier kerntaken³⁶). Middels deze vier kerntaken kan het NIPV ook sturen doordat het invloed kan uitoefenen op onder ander het beleid en de omgevingsplannen. Door middel van deze kerntaken versterkt het NIPV de positie van de veiligheidsregio's, het Rijk en andere crisispartners.

5.1.16.2 Wijze van sturen

(64) Bepalen van de onderzoeksagenda

De Nederlandse Academie voor Crisisbeheersing en Brandweezorg (NACB) van het NIPV verricht toegepast onderzoek naar crisisbeheersing en brandweezorg en vertaalt de bevindingen naar diensten die veel expertise vereisen. Zo kan het NIPV onderzoek doen naar de veiligheid rond nieuwe waterstofdragers en kan het instituut handreikingen schrijven voor nieuwe gevaarlijke stoffen.

³⁶ De taken van het NIPV zijn wettelijk vastgelegd in de artikelen 68, 69 en 70 van de Wet veiligheidsregio's.

NIPV heeft bijvoorbeeld al onderzoek gedaan naar de effectiviteit van fysieke barrières in een explosieaandachtsgebied³⁷ en de doorwerking van de energietransitie op de omgevingsveiligheid.³⁸ Ook heeft het NIPV handreikingen geschreven voor de omgevingsveiligheid,³⁹ en uitgangspunten beschreven voor de advisering over veiligheid in de energietransitie.⁴⁰

Door de onderzoeksagenda te bepalen kan het NIPV sturen op de onderwerpen die onderzocht worden en daarmee in de publiciteit komen.

(65) Onderwijzen van professionals

Het NIPV levert een opleidingsaanbod voor brandweer, crisisbeheersing, GHOR en opgeschaalde zorg. Het instituut kan hiermee sturen door bepaalde aandachtsgebieden op te nemen in de opleidingsprogramma's.

Wij zijn ervan bewust dat ook andere organisaties professionals kunnen onderwijzen. Gelet op de scope van het onderzoek lichten we dit niet verder toe.

(66) Bieden van ondersteuning aan veiligheidsregio's

Ten slotte ondersteunt het NIPV de veiligheidsregio's en crisispartners met diverse landelijke voorzieningen IV. Hierin kan gestuurd worden door bepaalde aspecten sterker of juist minder sterk te benadrukken. Ook ondersteunt het NIPV de veiligheidsregio's op het gebied van industriële veiligheid middels het Lectoraat Energie- en transportveiligheid en het LEC IV.⁴¹

5.1.16.3 Overige sturingsmogelijkheden

Er zijn meer sturingsmogelijkheden waar het NIPV bij betrokken is. Deze sturingsmogelijkheden worden bij andere stakeholders verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheden:

(63) Adviseren, verstrekken van informatie en delen van kennis

(72) Communiceren in of over onderzoek

5.1.17 Brandweer

5.1.17.1 Rol

Op grond van de Wet veiligheidsregio's moet de veiligheidsregio een brandweer instellen en in stand houden; deze heeft als taken het voorkomen, beperken en bestrijden van brand en het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand. De brandweer voert tevens taken uit bij rampen en crises in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing.

5.1.17.2 Wijze van sturen

(67) Geven van (formeel)advies

De brandweer, ingesteld door het bestuur van de veiligheidsregio, kan invloed uitoefenen door andere overheden en organisaties te adviseren over brandpreventie, brandbestrijding en het voorkomen, beperken en bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen, het verkennen van gevaarlijke stoffen, het uitvoeren van ontsmetting en het waarschuwen van de bevolking.

5.1.17.3 Overige sturingsmogelijkheden

Er zijn meer sturingsmogelijkheden waar de brandweer bij betrokken is. Deze sturingsmogelijkheden worden bij andere stakeholders verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheden:

(53) Maken van keuzes in ontwerp en uitvoering gericht op omgevingsveiligheid

(74) Prioriteren van PGS'en

5.1.18 Netbeheerders

5.1.18.1 Rol

Netbeheerders in Nederland zijn verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van het elektriciteits- en gasnetwerk. Ze zorgen voor de aanleg, uitbreiding en betrouwbaarheid van de energie-infrastructuur, inclusief storingsbeheer en transport van elektriciteit en gas. TenneT is de landelijke netbeheerder voor hoogspanningsnetten en speelt een cruciale rol in de energietransitie. TenneT sluit bedrijven aan die een grote aansluiting nodig hebben op het elektriciteitsnet. Gasunie beheert het landelijke gastransportnetwerk en werkt aan verduurzaming, zoals waterstofinfrastructuur. Regionale netbeheerders zoals Enexis, Liander en Stedin verzorgen distributie naar huishoudens en bedrijven. Hun rol is essentieel voor een stabiele en duurzame energievoorziening in Nederland.

37 De effectiviteit van een fysieke barrière in een explosieaandachtsgebied, april 2024, NIPV, via [20240404-NIPV-De-effectiviteit-van-een-fysieke-barriere-in-een-explosieaandachtsgebied.pdf](#).

38 De doorwerking van de energietransitie op omgevingsveiligheid, 29 april 2022, NIPV, via [20220429-NIPV-De-doorwerking-van-de-energietransitie-op-omgevingsveiligheid.pdf](#).

39 Handreiking omgevingsveiligheid in het omgevingsplan, 17 juli 2024, NIPV, via [20220429-NIPV-De-doorwerking-van-de-energietransitie-op-omgevings-veiligheid.pdf](#).

40 Regionale Energietransitie 2.0 – Input omgevingsveiligheid, 25 januari 2023, NIPV, via [20220429-NIPV-De-doorwerking-van-de-energietransitie-op-omgevings-veiligheid.pdf](#).

41 Landelijk Experticeentrum Industriële Veiligheid.

5.1.18.2 Wijze van sturen

(25) Aanleggen van infrastructuur

Netbeheerders zijn verantwoordelijk voor de aanleg en uitbreiding van energie-infrastructuur om de levering van elektriciteit en gas te waarborgen. Zij spelen een cruciale rol bij het realiseren van infrastructuur die nodig is voor de energietransitie en economische ontwikkeling. Dit betekent dat zij, binnen de wettelijke kaders, bepalen waar en wanneer nieuwe netwerken worden aangelegd of uitgebreid, rekening houdend met beschikbare capaciteit en netcongestie. Door middel van investeringsplannen en samenwerking met overheden en marktpartijen moeten netbeheerders zorgen dat infrastructuur tijdig beschikbaar is om aan de groeiende energiebehoefte te voldoen.

(51) Kiezen van een locatie

De netbeheerders hebben een indirecte rol bij het kiezen van een locatie door een bedrijf voor hun werkzaamheden. Afhankelijk van de locatie en de mate van netcongestie is de betrokkenheid van netbeheerders bij de locatiekeuze noodzakelijk of minder vereist.

5.1.18.3 Overige sturingsmogelijkheden

Er zijn meer sturingsmogelijkheden waar netbeheerders bij betrokken zijn. Deze sturingsmogelijkheden worden bij andere stakeholders verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheden:

(18) Beoordelen van de pMIEKstatus van projecten

(35) Opstellen Cluster Energiestrategie (CES)

(36) Opstellen Regionale Energiestrategie (RES)

(40) Beoordelen van de MIEKstatus van projecten

5.1.19 Bedrijfsbrandweer

5.1.19.1 Rol

Een bedrijfsbrandweer is de door een bedrijf ingestelde incidentbestrijdingsorganisatie. Een bedrijfsbrandweer bestrijdt specifieke ongevalsscenario's van het eigen bedrijf en wordt op basis van de Wet veiligheidsregio's door de eigen veiligheidsregio aangewezen om de risico's van het bedrijf voor de omgeving te beperken. Bedrijven kunnen ook zelf kiezen voor een bedrijfsbrandweer. Aan een bedrijfsbrandweer zijn eisen verbonden, zoals minimale bezetting, minimale opleiding en kennis over specifieke materiaaltypen.⁴²

Daarnaast kan in een omgevingsvergunning worden vastgelegd welke middelen vereist zijn om de gevolgen van een incident te bestrijden, waaronder de inzet van een bedrijfsbrandweer, indien dit noodzakelijk is om negatieve effecten voor het milieu te voorkomen of aan te pakken. Deze bedrijfsbrandweer is dus formeel een andere dan die uit de bedrijfsbrandweeraanwijzing.⁴³

5.1.19.2 Wijze van sturen

(67) Geven van (formeel) advies

De bedrijfsbrandweer kan slechts beperkt sturen. De bevoegdheid om te bepalen of een inrichting over een bedrijfsbrandweer moet beschikken, ligt namelijk bij het bestuur van de veiligheidsregio waarin het bedrijf gelegen is.⁴⁴ De eisen waar een bedrijfsbrandweer aan moet voldoen worden door de veiligheidsregio bepaald,⁴⁵ zie ook paragraaf 4.1.7.

5.1.19.3 Overige sturingsmogelijkheden

Er zijn meer sturingsmogelijkheden waar de bedrijfsbrandweer bij betrokken is. Deze sturingsmogelijkheden worden bij andere stakeholders verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheden:

(53) Maken van keuzes in ontwerp en uitvoering gericht op omgevingsveiligheid

(74) Prioriteren van PGS'en

1.5.20 Ministerie van Financiën

1.5.20.1 Rol

Het ministerie van Financiën is het ministerie dat zich bezighoudt met de financiën van het land: de begroting, de belastingen en de staatskas. De staat is aandeelhouder van een aantal organisaties: ProRail, de Haven van Rotterdam, de Gasunie, Stedin en TenneT. Deze staatsdeelnemingen vallen onder het ministerie van Financiën. Onder dit ministerie valt ook de Belastingdienst.

5.1.20.2 Wijze van sturen

(68) Treffen van expliciete belastingregelingen

Het ministerie van Financiën kan de import van waterstofdragers minder aantrekkelijk maken door expliciete belastingregelingen te treffen waardoor winsten meer worden belast. Verder kan het financiële sturingsmogelijkheden inzetten om de import, productie, opslag, distributie of het gebruik van waterstofdragers te stimuleren.

42 Landelijk Expertisecentrum Industriële Veiligheid, via [20171101-LECBR-ZO-KP-De-kern-van-bedrijfsbrandweren.pdf](#) (nipv.nl).

43 De kern van Bedrijfsbrandweren, november 2017, LEC, via [20171101-LECBR-ZO-KP-De-kern-van-bedrijfsbrandweren.pdf](#) (nipv.nl).

44 Wet veiligheidsregio's, artikel 31.

45 Besluit veiligheidsregio's, artikel 7.3, lid 5.

(12) Uitoefenen van stem- en vergaderrecht als aandeelhouder

Het ministerie van Financiën kan net als een gemeente als aandeelhouder invloed uitoefenen. Zie de subparagraaf 5.1.1.6 over de rol en wijze van sturen als aandeelhouder van bijvoorbeeld een havenbedrijf.

Naast een staatsdeelneming heeft het ministerie van Financiën (maar ook andere ministeries) de mogelijkheid tot een beleidsdeelneming. Een beleidsdeelneming is bedoeld om een specifiek maatschappelijk of politiek doel te ondersteunen. De overheid kan participeren in een organisatie die bijdraagt aan een beleidsdoelstelling, zoals bijvoorbeeld de import van waterstofdragers. Op deze manier kunnen de ministeries directe invloed uitoefenen op de strategie van de organisatie om te waarborgen dat de beleidsdoelen worden gehaald.

Het ministerie heeft als bevoegd gezag ook verschillende wijzen van sturen aangaande milieueffectrapportages.

(7) Het moment bepalen waarop een milieueffectrapportage uitgevoerd wordt

(8) Een mer-beoordelingsbesluit nemen

(9) Invloed uitoefenen op de scope van de milieueffectrapportage

(10) Aan de Commissie mer een advies vragen over een milieueffectrapportage

5.1.20.3 Overige sturingsmogelijkheden

Er zijn meer sturingsmogelijkheden waar het ministerie van Financiën betrokken is. Deze sturingsmogelijkheden worden bij andere stakeholders verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheden:

(25) Aanleggen van infrastructuur

(26) Subsidiëren of beprijzen van specifieke infrastructuur

(27) Uitkopen van bedrijven om ze te laten stoppen met hun activiteiten

(34) Faciliteren van financiering (op voorwaarden) middels het Klimaatfonds

(39) Subsidiëren van projecten

(60) Beperken van de bevoegdheden van havenbedrijven door het Rijk

5.1.21 ProRail

5.1.21.1 Rol

De belangrijkste taken van ProRail zijn het spooronderhoud, de spoorvernieuwing, de capaciteitsverdeling en de coördinatie van het treinverkeer. Verder is ProRail ook betrokken bij ICT, incidentbestrijding, spoorgoederenvervoer, natuurbeheer en archeologisch onderzoek.

ProRail is de beheerder van het spoorweginfrastructuur. De spoorweginfrastructuurbeheerder is verantwoordelijk voor het spooronderhoud en de spoorvernieuwing, waarmee de organisatie invloed uitoefent op de veiligheid rondom het spoorverkeer in Nederland. Dit betekent dat ProRail geen inspraak, verantwoordelijkheid of zeggenschap heeft over wat voor typen treinen met welke inhoud over het spoor rijden.

ProRail is verder verantwoordelijk voor de capaciteitsverdeling van treinen over het spoor (personen- en goederenvervoer). Vervoerders (zowel van reizigers als goederen) vragen de gewenste capaciteit voorafgaand aan het jaar aan. ProRail verdeelt vervolgens de beschikbare capaciteit. Gedurende het jaar kunnen vervoerders nog wijzigingen doorgeven; daar maken goederenvervoerders veel vaker gebruik van dan personenvervoerders, die vooral volgens een vaste dienstregeling rijden. Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor zijn de vervoerders verplicht om voordat de trein vertrekt de wagenlijst te registreren, zodat ProRail deze gegevens kan delen met de overheidshulpdiensten in het geval van een incident. Deze gegevens worden tevens door ProRail gebruikt om de realisatiecijfers van het vervoer van gevaarlijke stoffen te rapporteren aan het ministerie, in het kader van de taak die de monitoring van het Basisnet Spoor omvat.

Verder heeft ProRail een rol bij incidentbestrijding op het spoor. De spoorweginfrastructuurbeheerder heeft speciale eenheden met speciaal materieel waarmee zij de meest onbereikbare locaties van het spoor toch kunnen bereiken. Daarnaast is het personeel bij ProRail getraind in de omgang met gevaarlijke stoffen.

ProRail stelt verder een netverklaring en vergoedingen voor gebruik van het spoor vast.⁴⁶

46 Spoorwegwet art. 63.

5.1.21.2 Wijze van sturen

(69) Sturen middels het capaciteitsaanvraag- en reserveringsproces van spoorvervoer

In de praktijk vragen vervoerders fysieke capaciteit aan. Indien die beschikbaar is, moet ProRail die capaciteit ook toekennen. Dit gebeurt in het proces van de capaciteitsverdeling. De lading van de trein maakt geen onderdeel uit van de capaciteitsverdeling: die heeft geen relatie met de capaciteit en is bovendien voor goederenvervoerders vaak niet bekend op het moment van aanvragen. Pas vlak voor vertrek registreert de vervoerder de wagenlijst van de trein, zodat die bij een incident door ProRail gedeeld kan worden met de overheids-hulpdiensten. ProRail kan en mag daarom in de praktijk niet sturen op het wel of niet vervoeren van gevaarlijke stoffen over specifieke routes zoals bijvoorbeeld de Betuweroute. Om te kunnen sturen zou in elk geval een wijziging in het capaciteitsaanvraag- en reserveringsproces nodig zijn. Niet alleen in Nederland, maar ook bij de overige infrabeheerders in Europa. Goederenvervoer verloopt immers veelal via internationale routes (TEN-T). Daarnaast zou de lading dan al bij de capaciteitsverdeling bekend moeten zijn bij de vervoerder (doorgaans één tot anderhalf jaar van tevoren), terwijl dat vrijwel nooit zo is vanwege de dynamiek die kenmerkend is voor de goederentransportwereld.

(70) Aanpassen van de toerekening van diensten voor spoorvervoer

De totale opbrengsten uit de gebruiksvergoedingen moeten aansluiten bij de totale kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van ProRail, maar voor het vaststellen van de toerekening van de kosten aan de te leveren diensten heeft ProRail, in onderhandeling met de spoorwegmaatschappijen (verenigd in de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland en RailGood), wel enige vrijheid.⁴⁷ Door aanpassingen in deze toerekening zouden bepaalde routes of typen wagons goedkoper of juist duurder kunnen worden, wat invloed heeft op het gebruik ervan. Dat kan op zijn beurt weer invloed hebben op de omgevingsveiligheid.

Er zijn wel enkele nuanceringen aan te brengen op deze sturingsmogelijkheid. ProRail geeft zelf aan niet eenzijdig routes duurder te kunnen maken om vervoerders te stimuleren andere (doorgaans langere) routes te rijden. Volgens ProRail zal dit door de overheid gedaan moeten worden. Een risico van het aanpassen of duurder maken van bepaalde routes kan ook het gevolg hebben dat vervoerders hun stoffen via de weg gaan vervoeren in plaats van via het spoor.

Routes van vervoerders eindigen vaak niet in Nederland. De kosten voor het vervoer in Nederland zijn vaak een fractie van de totale kosten. Het effect van deze sturingsmogelijkheid is dus alleen merkbaar wanneer de totale kosten via een andere route goedkoper worden.

5.1.21.3 Overige sturingsmogelijkheden

Er is één ander sturingsmogelijkheid waar ProRail bij betrokken is. Deze sturingsmogelijkheid wordt bij een andere stakeholder verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheid:

(25) Aanleggen van infrastructuur

5.1.22 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)

5.1.22.1 Rol

Het RIVM heeft de taak onderzoek te verrichten naar veiligheid, volksgezondheid en milieu.⁴⁸ Het RIVM doet ook onderzoek naar risico's van gevaarlijke stoffen, adviseert overheidsorganen en verstrekt openbare informatie over stoffeigenschappen. Het RIVM beheert bijvoorbeeld het stoffenoverzicht voor de lijst Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en de REACH-stoffenlijsten.

Verder beheert het RIVM verschillende sturingsmogelijkheden, zoals de rekenmethoden voor Omgevingsveiligheid. De rekenmethode bestaat uit een rekenmodel in de vorm van een softwareprogramma (denk aan Safeti-NL, CAROLA). Ook schrijft het RIVM het Handboek Omgevingsveiligheid. De stappenplannen voor het berekenen van aandachtsgebieden en het plaatsgebonden risico uit dit handboek zijn aangewezen in de omgevingsregeling. Het toepassen van die onderdelen van het handboek is verplicht bij het berekenen van deze afstanden.⁴⁹ Als de afstanden zijn aangewezen in het Bkl is een berekening van de afstanden overbodig. De stappenplannen beschrijven hoe de afstanden op basis van de resultaten van de risicoberekeningen worden vastgesteld

Het RIVM heeft bij de totstandkoming van de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS) een externe onafhankelijke toetsende rol, maar maakt geen onderdeel uit van de PGS-beheerorganisatie. Het RIVM kan door de minister van VWS ook worden gevraagd andere werkzaamheden in het algemeen belang uit te voeren.⁵⁰

47 Zie ook het besluit van de ACM van 2 juli 2015 met als kenmerk ACM/DTVP/2015/203733.

48 Artikel 3 lid 1 Wet op het RIVM.

49 Artikel 8.7, 4.12 en 12.2 van de omgevingsregeling.

50 Artikel 3 lid 2 j.o. lid 1 sub e Wet op het RIVM.

5.1.22.2 Wijze van sturing

(71) Aanpassen van rekenmethoden Omgevingsveiligheid

Het RIVM kan invloed uitoefenen op de omgevingsveiligheid door de rekenmethode of de stappenplannen voor het bepalen van afstanden op basis van actuele wetenschappelijke inzichten aan te scherpen of af te zwakken. Het ministerie van IenW bepaalt welke rekenmethoden er in de omgevingsregeling worden voorgeschreven.

(72) Communiceren tijdens of over onderzoek

Het RIVM is onafhankelijk, maar kan met de communicatie over dit onderwerp en in zijn onderzoeksrapporten wel invloed uitoefenen. In de managementsamenvatting kan er bijvoorbeeld voor worden gekozen bepaalde aspecten juist wel of juist niet op te nemen of te benadrukken.

5.1.22.3 Overige sturingsmogelijkheden

Er zijn sturingsmogelijkheden waar het RIVM bij betrokken is. Deze sturingsmogelijkheden worden bij andere stakeholders verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheden:

(64) Bepalen van de onderzoeksagenda

(67) Geven van formeel advies

5.1.23 Beheerorganisatie van de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS)

5.1.23.1 Rol

PGS-richtlijnen zijn cruciaal binnen de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) voor het omgaan met gevaarlijke stoffen. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bepaalt dat PGS-richtlijnen moeten worden nageleefd als Best Beschikbare Technieken-documenten voor omgevingsvergunningen. Het bevoegd gezag gebruikt de PGS-richtlijnen als uitvoeringskader en veiligheidsregio's gebruiken PGS-richtlijnen bij de advisering over de brandveiligheid en de voorbereiding op brand- en rampenbestrijding.

De PGS-beheerorganisatie is verantwoordelijk voor het opstellen, publiceren en beheren van de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen en dit is ondergebracht bij de Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut (NEN). De stuurgroep leidt de PGS-beheerorganisatie en bestaat uit vertegenwoordigers van zowel het bedrijfsleven (VNO-NCW en MKB Nederland) als overheden (Brandweer Nederland, het IPO, de VNG, de Nederlandse Arbeidsinspectie en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat).

Er wordt een PGS-team ingesteld om een specifieke PGS op te stellen of te actualiseren. Het team bestaat uit maximaal twee vertegenwoordigers per lid van de stuurgroep, zoals VNO-NCW, MKB Nederland, Brandweer Nederland, het IPO en de VNG. Indien nodig kan het team deskundigen van kennisinstituten raadplegen. Het programmabureau van de PGS-beheerorganisatie ondersteunt en faciliteert de werkzaamheden van de PGS-teams.

Daarnaast bestaat er een adviescommissie die bestaat uit een vaste groep coördinatoren en een flexibele groep deskundigen die per vraagstuk kunnen worden ingeschakeld. De commissie geeft advies aan de stuurgroep van de PGS-beheerorganisatie en informeert hen over ontwikkelingen in het werkveld. De adviescommissie verzamelt en rangschikt nieuwe onderwerpen en presenteert deze aan de stuurgroep. De stuurgroep beslist vervolgens welke nieuwe onderwerpen er worden opgepakt en welke bestaande onderwerpen er worden bijgewerkt, en legt dit vast in het werkprogramma.

5.1.23.2 Wijze van sturen

(73) Beoordelen van risico's en maatregelen door een PGS-team

De PGS'en zijn gebaseerd op een generieke risicobenadering.⁵¹ De PGS-teams hebben enige mate van vrijheid bij de beoordeling van risico's en maatregelen: in de handreiking van de generieke risicobenadering wordt gesproken over expert judgement.⁵²

(74) Prioriteren van PGS'en

Daarnaast kan de adviescommissie adviseren over de te stellen prioriteiten en de stuurgroep kan beslissen over de onderwerpen waar aandacht aan moet worden besteed. Het is mogelijk hiermee bijvoorbeeld prioriteit te geven aan PGS'en die betrekking hebben op grote volumes (nieuwe) waterstofdragers.

⁵¹ Handreiking Generieke Risicobenadering PGS Nieuwe Stijl.

⁵² Zie onder andere paragraaf 4.3 en 6.4 van de handreiking.

5.1.24 GGD GHOR⁵³

5.1.24.1 Rol

De GGD'en en GHOR-bureaus werken aan het bevorderen van de gezondheid en de veiligheid van de inwoners van Nederland. Kernwaarden van de GGD GHOR in de leefomgeving zijn: de toegankelijkheid van de zorg, het bevorderen van de zelfredzaamheid, en de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de ruimte voor hulpdiensten. Zorginstellingen moeten onder alle omstandigheden zorg van aanvaardbaar niveau kunnen leveren, ook bij rampen en crises. De GGD GHOR kent zijn ketenpartners en kan daarom een inschatting maken in hoeverre ruimtelijke plannen invloed hebben op de kernwaarden. Dat doet de koepelorganisatie onder andere door te adviseren over de kansen en risico's die de leefomgeving biedt voor een goede gezondheid.

5.1.24.2 Wijze van sturen

(67) Geven van (formeel)advies

De GGD GHOR kan sturen op de omgevingsveiligheid door middel van advies. Het advies is onder andere gebaseerd op de risicoanalyses van de omgeving, waarbij gebruik wordt gemaakt van de risicoprofielen van de veiligheidsregio's. De GGD GHOR kan bij het geven van advies zowel positief als negatief adviseren. Daarnaast kunnen bepaalde aspecten sterker of juist minder sterk in het advies worden benadrukt. Ook kan de GGD het bevoegd gezag beïnvloeden door het taalgebruik in het gegeven advies.

Bij de GGD GHOR bevindt zich ook een adviestak die zich specifiek bezighoudt met een adviserende rol inzake geneeskundige hulpverlening, met als doel disbalans in de zorg te beperken. Het zijn adviezen voor situaties waarin de zorg overbelast raakt door problemen bij milieubelastende transportactiviteiten.

Ook is er (impliciet) een adviesrol voor de GGD GHOR weggelegd in de Omgevingswet. Een vergunning kan conform art. 5.32 Omgevingswet door het bevoegd gezag worden geweigerd als er sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid.

(87) Voeren van informeel overleg

De GGD GHOR neemt ook deel aan een aantal overlegstructuren met andere stakeholders. Een voorbeeld hiervan is het Incident Management voor Gevaarlijke Stoffen – het IMVGS-overleg. Dit is een informeel overleg waarin de GGD GHOR – en dan ook de specifieke adviestak van geneeskundige hulpverlening – aandacht vraagt voor, en daarmee ook stuurt op specifieke aspecten. Zo probeert de GGD GHOR bijvoorbeeld aandacht te vragen voor de bewustwording bij bewoners in risicovolle gebieden en de mogelijkheden om naar alternatieven van ammoniak te kijken.

Een ander voorbeeld – specifiek voor Rotterdam – is het ROVERR-overleg. Ook hier neemt de GGD GHOR aan deel om aandacht te vragen en advies te geven over bepaalde onderwerpen.

5.1.24.3 Overige sturingsmogelijkheden

Er zijn meer sturingsmogelijkheden waar de GGD GHOR bij betrokken is. Deze sturingsmogelijkheden worden bij andere stakeholders verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheden:

(3) Adviseren over een omgevingsplan

(46) Opstellen van een beleidsplan voor de veiligheidsregio

(66) Bieden van ondersteuning aan veiligheidsregio's

(81) Overleggen met medeoverheden

5.1.25 Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

5.1.25.1 Rol

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is een onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De inspectiedienst houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving binnen de leefomgeving en het transport. Het doel van de ILT is om een duurzame, veilige en schone leefomgeving te waarborgen, evenals een betrouwbare en veilige transportsector. De ILT voert controles uit, geeft vergunningen af en handhaaft naleving om risico's voor mens en milieu te minimaliseren. Hieronder wordt ingegaan op de sturingsmogelijkheden die de ILT heeft aan de voorkant. Handhaving is een sturingsmogelijkheid 'aan de achterkant' en wordt hierin dus niet meegenomen.

⁵³ ('Kernwaarden GHOR in de leefomgeving', 10 januari 2023), via <https://ggdghor.nl/wp-content/uploads/2020/01/Kernwaarden-GHOR-in-de-leefomgeving.pdf>.

5.1.25.2 Wijze van sturen

(75) (Adviseren bij) vergunningsverlening voor milieubelastende activiteiten

De ILT speelt een belangrijke rol bij het adviseren van het bevoegd gezag bij de vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten. Dit is geregeld in artikel 4.34 van het Omgevingsbesluit. De ILT beoordeelt daarbij of de omgevingsvergunning in lijn is met nationale en Europese regelgeving, zoals bijvoorbeeld de Europese richtlijnen omtrent luchtkwaliteit, afvalstoffen en bodemverontreiniging. De adviestaak van de ILT is erop gericht om te waarborgen dat bij de vergunningverlening rekening wordt gehouden met de bescherming van het milieu en de leefomgeving, en dat deze vergunningen voldoen aan alle relevante wettelijke eisen. De sturing van de ILT vindt plaats door het geven van een positief of negatief advies. Daarnaast kunnen bepaalde aspecten sterker of juist minder sterk in het advies worden benadrukt. Ook kan de ILT het bevoegd gezag middels het taalgebruik in het advies beïnvloeden. Ook kunnen eventuele zorgen worden benoemd in het advies. De adviezen van de ILT blijven echter een advies en zijn daarmee niet bindend.

(76) Delen van kennis met vervoerders van gevaarlijke stoffen

Daarnaast geeft de ILT informatie (voorlichting) en advies aan vervoerders van gevaarlijke stoffen. In deze adviezen kan de ILT sturen doordat die bepaalde aspecten op het vlak van omgevingsveiligheid kan benadrukken.

De gesprekspartners gaven aan dat de ILT ook een onderzoeksfunctie vervult. De ILT kan sturen door een signaal af te geven dat de inspectie zich zorgen maakt. Dit zou eventueel een doorwerking kunnen hebben in het beleid.

5.1.25.3 Overige sturingsmogelijkheden

Er zijn meer sturingsmogelijkheden waar de ILT bij betrokken is. Deze sturingsmogelijkheden worden bij andere stakeholders verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheden:

(57) Instellen van certificeringsstelsels of keurmerken

(64) Bepalen van de onderzoeksagenda

(72) Communiceren in of over onderzoek

(80) Sturen middels de te hanteren termijnen

(81) Overleggen met medeoverheden

5.1.26 Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)

Wij hebben het CBR niet geïnterviewd, maar enkel deskresearch verricht.

5.1.23.1 Rol

Het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) heeft verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, over het spoor en via het binnenwater. Chauffeurs die gevaarlijke stoffen willen vervoeren over de weg of via het spoor moeten bijvoorbeeld in het bezit zijn van een ADR-basiscertificaat. Daarnaast is er in sommige gevallen een additionele specificatie vereist voor het vervoer in tanks of het vervoer van explosieve stoffen (Klasse 1). Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over binnenwateren is een ADN-verklaring vereist, waarbij de verschillende soorten verklaringen afhankelijk zijn van het type schip en de lading. Het CBR stelt de inhoudelijke eisen aan de opleidingen vast, stelt de erkenningsrichtlijn vast voor het goedkeuren van opleidingen en stelt examenrichtlijnen op.⁵⁴ Daarnaast moeten bedrijven die gevaarlijke stoffen vervoeren minstens één gecertificeerde veiligheidsadviseur in dienst hebben. Deze adviseurs moeten specifieke certificaten behalen, afhankelijk van het vervoermiddel.

5.1.23.2 Wijze van sturen

(77) Vaststellen van opleidingen en examenrichtlijnen in het kader van vervoer van gevaarlijke stoffen

Het CBR kan sturen op omgevingsveiligheid door de eisen aan opleidingen en examenrichtlijnen aan te scherpen of juist te versoepelen. Uiteraard moet er nog wel voldaan worden aan de internationaal geldende eisen. Uiteindelijk leidt dit tot bekwaamere of juist minder bekwame chauffeurs en veiligheidsadviseurs, wat impact zal hebben op de omgevingsveiligheid. Ook is het mogelijk in de examenrichtlijnen of erkenningsrichtlijnen op te nemen dat er aandacht dient te worden besteed aan bepaalde stoffen.

⁵⁴ Artikel 3 Bijlage 3 Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen, Artikel 1 Bijlage 3 Regeling vervoer over de spoorweg van gevaarlijke stoffen, en Artikel 3 Bijlage 3 Regeling vervoer over de binnenwateren van gevaarlijke stoffen.

5.1.27 De Commissie mer

5.1.27.1 Rol

De Commissie voor de milieueffectrapportage (mer) biedt onafhankelijk advies over de inhoud van milieueffectrapporten. Voorafgaand aan een overheidsbesluit over een project brengt een milieueffectrapport de mogelijke milieugevolgen in kaart. De Commissie mer kan aan het begin van een project adviseren over welke aspecten er in het rapport moeten worden opgenomen. Nadat het rapport is opgesteld, beoordeelt de Commissie mer (als zij daartoe opdracht heeft gekregen) in hoeverre alle relevante milieukwesties goed zijn beschreven. De Commissie mer beschrijft ook eventuele inconsequenties in de rapportage, of als er belangrijke aspecten ontbreken. Het opstellen van de milieueffectrapportage zelf is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer van het project. De Commissie mer neemt geen besluiten over projecten: dat is de taak van het desbetreffende bevoegd gezag.

Per advies wordt een werkgroep van deskundigen samengesteld van deskundigen uit de wetenschap, het bedrijfsleven en kennisinstituten. De onafhankelijkheid van de samengestelde commissie wordt streng bewaakt. Zo mogen de leden niet betrokken zijn bij het project waarover het advies wordt samengesteld.

5.1.27.2 Wijze van sturen

(78) Toetsen van en adviseren over mer

De Commissie mer kan sturen door het bevoegd gezag inhoudelijk te adviseren over de mer. Hoewel het advies niet bindend is, vormt het een belangrijk sturingsmiddel bij de besluitvorming, én zijn overheden verplicht om het advies over de mer mee te nemen in hun besluitvorming. Door het informatieve karakter helpt/stuurt het advies over de mer overheden en andere besluitvormers om een weloverwogen keuze te maken. Daarnaast kan de Commissie mer in haar advisering ook andere milieueffecten of risico's benoemen waarop een bestuursorgaan zich eventueel moet voorbereiden, om te voorkomen dat die in de toekomst een obstakel zullen vormen.

5.1.27.3 Overige sturingsmogelijkheden

Er zijn meer sturingsmogelijkheden waar de Commissie mer bij betrokken is. Deze sturingsmogelijkheden worden bij andere stakeholders verder toegelicht. Het betreft de volgende sturingsmogelijkheden:

(7) Het moment bepalen waarop een milieueffectrapportage uitgevoerd wordt

(8) Een mer-beoordelingsbesluit nemen

(9) Invloed uitoefenen op de scope van de milieueffectrapportage

(10) Aan de Commissie mer een advies vragen over een milieueffectrapportage

5.2 Algemene sturingsmogelijkheden voor overheden

(79) Communicatie via officiële stukken zoals Kamerbrieven en Raadsbrieven

Door in officiële stukken richting onder andere de gemeenteraad, provinciale staten en de Eerste en Tweede Kamer te benoemen welke activiteiten wel en niet wenselijk zijn, wordt voor initiatiefnemers duidelijk op welke aspecten zij veel of juist weinig weerstand kunnen verwachten. Daarnaast leidt dit ook tot beïnvloeding van andere stakeholders en mogelijk tot een andere inzet van sturingsmogelijkheden door hen.

(80) Sturing middels de te hanteren termijnen

Overheden kunnen actief bepaalde processen versnellen of vertragen. Bijvoorbeeld waar het gaat om vergunningverlening. Concreet kan er bij onwenselijke projecten voor gekozen worden om overal waar mogelijk termijnen te verlengen, voor zover dat juridisch mogelijk is en voldoet aan de eisen van behoorlijk bestuur, terwijl bij wenselijke projecten zo snel mogelijk en ruim binnen de gestelde termijnen besluiten worden genomen.

(81) Overleggen met medeoverheden

Zoals gesteld kunnen overheden sturen binnen samenwerkingsverbanden. Een voorbeeld hiervan is het sturen via een programmastructuur zoals bij NOVEX Rotterdam. Middels NOVEX, waarbij de ministeries van VRO, KGG, LVVN en IenW aan tafel zitten, is het mogelijk gebiedsgericht verschillende initiatieven en ontwikkelingen op elkaar af te stemmen, de benodigde besluitvorming te versnellen en financieringsbronnen te bundelen.

Daarnaast heeft het ministerie van EZK, nu KGG, samen met het ministerie van IenW en een interdepartementale werkgroep richtsnoeren ontwikkeld op het gebied van veiligheid van waterstof⁵⁵ en waterstofdragers⁵⁶. Deze richtsnoeren zijn door de RVO gepubliceerd. Met deze richtsnoeren wordt beoogd om niet alleen overheden in brede zin (landelijk, regionaal/provinciaal) maar ook initiatiefnemers die plannen hebben met waterstof(dragers) duidelijkheid te geven zolang er onvoldoende vastgesteld beleid is en ook wet- en regelgeving nog ontbreekt.

55 Generiek richtsnoer waterstofveiligheid, eerste versie, 5 oktober 2022.

56 Veiligheidsrichtsnoer waterstofdragers, vastgestelde eerste versie, 28 mei 2024.

Ook kan een overheid informeel sturen door middel van gespreksvoering. Voorbeelden hiervan zijn de gesprekken die door het Ministerie van IenW met het ministerie van Financiën worden gevoerd over de deelnemingen in bijvoorbeeld Havenbedrijf Rotterdam. Het ministerie van Financiën krijgt van het havenbedrijf de plannen die het als aandeelhouder goed moet keuren. Het ministerie van IenW kan het ministerie van Financiën beïnvloeden en hiermee indirect sturen.

Andere voorbeelden zijn bestuurlijke gesprekken en werkbezoeken van ministeries. Dit kan mede-overheden beïnvloeden.

(82) Lobbyen rond internationale wet- en regelgeving

Vrijwel alle ministeries kunnen actief lobbyen voor internationale en Europese wet- en regelgeving. Binnen IenW zijn er bijvoorbeeld ambtenaren actief in de lobby rond de totstandkoming van het vervoer van gevaarlijke stoffen in internationaal verband. Het betreft hier de regels rond zee- en binnenvaart (IMO- en ADN-regelgeving), vervoer over de weg (ADR-regelgeving) en spoorvervoer (RID-regelgeving). Hier kunnen standpunten ingenomen worden over regels rond de vervoersmiddelen, regels en opleidingen van mensen die betrokken zijn bij het transport. Het ministerie van IenW kan hier standpunten innemen om de regels aan te scherpen, maar zal dat moeten doen in overleg en afstemming met andere bij de regelgeving betrokken lidstaten.

Het ministerie van KGG kan weer invloed uitoefenen op andere beleidsdomeinen. Zo kan het bijvoorbeeld invloed uitoefenen op de besluitvorming en de herziening van de Europese gasverordening en -richtlijn. De Europese gasverordening en gasrichtlijn zijn belangrijke onderdelen van het Europese regelgevingskader voor de gasmarkt. Ze zijn ontworpen om de gasmarkt in de Europese Unie efficiënter, transparanter en concurrerender te maken, en om de energievoorziening veilig te stellen. Deze gasverordening en richtlijn spelen een sleutelrol bij de overgang naar een duurzame energievoorziening, waar hernieuwbare gassen zoals waterstof en andere waterstofdragers een rol spelen.

5.3 Algemene sturingsmogelijkheden

(83) Indienen zienswijzes, bezwaar aantekenen en in beroep gaan

Bij een besluit in het kader van de Omgevingswet bestaat de mogelijkheid van inzage en het aantekenen van bezwaar en beroep. Voor besluiten zijn er twee procedures mogelijk: een reguliere (eenvoudige) procedure en een uitgebreide procedure.

Bij de reguliere procedure moet het bevoegd gezag binnen acht weken beslissen over de aanvraag, met een mogelijke verlenging van zes weken. Wanneer er niet tijdig een uitspraak ligt, wordt de vergunning automatisch verleend. Er is dan nog wel de mogelijkheid tot bezwaar. Inwoners of belanghebbenden hebben zes weken de tijd om bezwaar te maken tegen de verleende vergunning. Als er bezwaar is gemaakt en men wil voorkomen dat de aanvrager al met de vergunning aan de slag gaat, kan er een voorlopige voorziening bij de rechtbank worden aangevraagd. Bij afwijzing van het bezwaar zijn er nog mogelijkheden voor beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Raad van State.

Bij de uitgebreide procedure moet het bevoegd gezag binnen zes maanden beslissen over de aanvraag, met een mogelijke verlenging van zes weken binnen de eerste acht weken. Na ontvangst van de vergunningaanvraag wordt een ontwerpbeschikking opgesteld die zes weken ter inzage ligt, met een online melding. Tijdens deze periode kunnen zienswijzen worden ingediend. De omgevingsdienst verzamelt en verwerkt deze zienswijzen waar mogelijk in de definitieve vergunning, die ook zes weken ter inzage ligt, met meldingen online en in huis-aan-huisbladen. Als er eerder een zienswijze is ingediend en er nog steeds bezwaar is tegen de vergunning, kan er beroep worden ingesteld bij de rechtbank. Om te voorkomen dat de aanvrager al met de vergunning aan de slag gaat, kan er een voorlopige voorziening worden aangevraagd. Na het beroep is hoger beroep bij de Raad van State mogelijk.

Niet bij alle besluiten in het kader van de Omgevingswet staan alle genoemde rechtsmiddelen open. In de volgende tabel is een overzicht van de beschikbare rechtsmiddelen opgenomen.

Tabel 2. Overzicht van rechtsmiddelen bij verschillende besluiten in het kader van de Omgevingswet. Bron: Informatiepunt Leefomgeving.

Besluit	Zienswijzen over ontwerpbesluit	Bezwaar	Beroep bij de rechtbank	Beroep/hoger beroep bij de ABRvS
Handhavingsbesluit	-	Ja	Ja	Ja
Maatwerkvoorschrift	-	Ja	Ja	Ja
Omgevingsplan	Ja	-	-	Ja
Omgevingsvisie	Ja	-	-	-
Omgevingsvergunning reguliere procedure	-	Ja	Ja	Ja
Omgevingsvergunning uitgebreide procedure	Ja	-	Ja	Ja
Omgevingsverordening	Ja	-	-	-
Ontheffing van Instructieregels	-	Ja	Ja	Ja
Programma, aangewezen in de Omgevingswet	Ja	-	Nee, tenzij er sprake is van toestaan bepaalde activiteit	
Projectbesluit	Ja	-	-	Ja
Uitvoeringsbesluit van een projectbesluit (korte procedure)	-	Ja	-	Ja
Uitvoeringsbesluit van een projectbesluit (uitgebreide procedure)	Ja	-	-	Ja
Vorbereidingsbesluit	-	-	-	-
Voorkeursbeslissing voor een projectbesluit	Ja	-	-	-
Voorkeursrechtbeschikking	-	Ja	Ja	Ja
Waterschapsverordening	Ja	-	-	-

Naast besluiten in het kader van de Omgevingswet kunnen er ook andere besluiten zijn van overheidsorganen die voor bezwaar vatbaar zijn. Dit zijn schriftelijke beslissingen van bestuursorganen die een publiekrechtelijke rechtshandeling inhouden en die niet van algemene strekking zijn. Ook hiertegen kan door iedere belanghebbende bezwaar en beroep worden ingesteld.

Iedereen, dus ook een ander bestuursorgaan, kan een zienswijze indienen, bezwaar aantekenen of beroep instellen. Door dit wél of juist niet te doen, kan er worden gestuurd. Daarnaast kunnen in de inhoudelijke argumentatie bepaalde aspecten worden benadrukt of juist achterwege worden gelaten.

(84) Starten van privaatrechtelijke rechtszaken

Iedereen kan een privaatrechtelijke rechtszaak starten als er sprake is van een onrechtmatige daad, ook als deze onrechtmatige daad door een overheidsorgaan is gepleegd. Dit is geregeld in het burgerlijk recht, met name in artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Dit artikel stelt dat wanneer iemand een handeling verricht die in strijd is met de wet, een zorgvuldigheidsnorm of de maatschappelijke betamelijkheid, en hierdoor schade veroorzaakt bij een ander, deze aansprakelijk kan worden gesteld. Dit geldt voor zowel burgers als rechtspersonen, zoals bedrijven en overheden. Ook bevat afdeling 2 van titel 3 van boek 6 BW een set artikelen waarbij risicoaansprakelijkheid voor bijvoorbeeld opstallen (6:174 BW) en gevaarlijke stoffen (6:175 BW) is geregeld.

Een procedure in het kader van een onrechtmatige daad kan achteraf worden gevoerd, bijvoorbeeld om schade vergoed te krijgen, maar kan ook vooraf worden gevoerd in een kort geding. In dat geval wordt een verbod van de rechter gevorderd om een bepaalde gedraging te verbieden, op straffe van een dwangsom.

Wanneer sprake is van een overeenkomst, kan een partij nakoming van de overeenkomst vorderen of een schadevergoeding bij wanprestatie (6:74 BW).

Door juist wel of juist niet een rechtszaak aanhangig te maken kan door eenieder worden gestuurd. Vaak wordt enkel met het dreigen of aanhangig maken van een rechtszaak al invloed uitgeoefend. Ook zonder dat het tot een uitspraak of zelfs een zitting komt, wordt er vaak overleg gevoerd om tot een minnelijke schikking te komen. Daarnaast kunnen in de inhoudelijke argumentatie van de in te stellen vordering of bij het voeren van verweer bepaalde aspecten worden benadrukt of juist achterwege worden gelaten.

(85) Sluiten van convenanten en energiediplomatie

Nederland heeft de afgelopen jaren een aantal Memorandums of Understanding (MoU's) afgesloten met landen die op termijn waterstof(derivaten) kunnen gaan exporteren naar noordwest Europa. Door zulke convenanten te sluiten, spreken landen en/of bedrijven de intentie uit om samen te werken op het gebied van waterstof. In de convenanten wordt gesproken over het faciliteren van internationale waterstofhandel. Het is aan de marktpartijen zelf om afspreken te maken over de daadwerkelijke waterstofimport. De convenanten die gesloten worden zijn niet juridisch bindend.

5.3.1 Communicatie en lobby

(86) Informeren en betrekken andere stakeholders

Het informeren en betrekken van stakeholders is voor veel marktpartijen cruciaal voor het succes van de bedrijven die in deze snelgroeiende sector opereren. De marktpartijen hebben met verschillende stakeholders te maken, zoals overheden, investeerders, leveranciers, klanten en gemeenschappen van bijvoorbeeld omwonenden.

Het betrekken en informeren van (regionale) overheden is voor marktpartijen van groot belang. Het beleid rondom waterstof en waterstofdragers is nog volop in ontwikkeling. Marktpartijen zullen daarom proactief beleidsmakers betrekken en informeren om de juiste voorwaarden te creëren voor hun activiteiten. Ze kunnen dit doen door actief te lobbyen om de wet- en regelgeving te beïnvloeden.

Een andere mogelijkheid is om via samenwerkingsverbanden met andere bedrijven in de sector op te trekken. Door een gezamenlijk geluid te laten horen, bijvoorbeeld via brancheorganisaties, kunnen breed gedeelde standpunten gedeeld worden met landelijke overheden.

Vooraf in de fase waarin bedrijven nog bezig zijn met het opschalen van hun activiteiten rond waterstof en waterstofdragers is het belangrijk om investeerders, verzekeraars en andere financiële partijen te betrekken. Door actief bij te dragen aan de profilering van de Nederlandse waterstofmarkt kunnen bedrijven investeerders naar zich toetrekken, wat de activiteiten rondom waterstof en waterstofdragers vergroot en wat daardoor invloed heeft op de omgevingsveiligheid.

Tot slot kunnen marktpartijen ook op regionale schaal de betrokken partijen informeren en betrekken tijdens het proces. Door vroegtijdig bewoners te betrekken kunnen marktpartijen het draagvlak voor hun activiteiten vergroten. Ook door het benoemen van de risico's en de mitigerende maatregelen kan het vertrouwen van de omwonenden in een veilige fysieke leefomgeving vergroot worden. Een goede samenwerking met de gemeente kan ook belangrijk zijn voor het uiteindelijk verkrijgen van vergunningen voor activiteiten.

(87) Voeren van informeel overleg

Informeel gesprekken met stakeholders zoals omwonenden kunnen voor partijen in de waterstofsector dienen als krachtig middel om draagvlak te creëren, zorgen weg te nemen en positieve relaties op te bouwen.

Maar niet alleen vanuit het perspectief van de bedrijven kan het voeren van informeel overleg een goed middel zijn om mogelijk beleid omtrent omgevingsveiligheid te beïnvloeden. Zo heeft de gemeente Venlo een initiatief opgericht met andere gemeenten waarin het spoor door het stadscentrum heen loopt. Deze gemeenten willen zich verzetten tegen de toename van vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor. Door gezamenlijk op te trekken willen ze het beleid rondom het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor beïnvloeden.

Naast gemeenten kunnen ook burgers zich verenigen. Een voorbeeld hiervan is de oprichting van de 'Vereniging Verontruste Burgers Voorne'. Deze vereniging houdt scherp in de gaten wat er gebeurt in het havengebied omtrent nieuwe activiteiten en heeft regelmatig informeel overleg met het havenbedrijf en DCMR over nieuwe activiteiten in het havengebied. De manier waarop de vereniging nog meer kan sturen, staat beschreven in paragraaf 4.1.10 (Lokale belangenverenigingen).

(88) Communicatie met de media

Waterstof roept veel vragen en zorgen op bij het brede publiek en bij de beleidsmakers als het gaat om de omgevingsveiligheid. Bedrijven in de waterstofsector willen voorkomen dat hun activiteiten in een negatief daglicht komen te staan vanwege de omgevingsveiligheid. Dit kan namelijk leiden tot veel onrust onder omwonenden waar protest uit voortkomt. Door vooraf de omwonenden goed te informeren door middel van folders en handleidingen kunnen bedrijven het publieke debat rondom waterstof en de desbetreffende activiteiten sturen. Vaak wordt het maken van folders en handleidingen, maar ook het lobbyen richting beleidsmakers georganiseerd vanuit brancheorganisaties.

Bedrijven kunnen gerichte campagnes ontwikkelen op platforms zoals LinkedIn, Twitter (nu X), Bluesky en Instagram, gericht op zowel het grote publiek als de beleidsmakers. Door bijvoorbeeld korte video's, infographics en veiligheidsupdates te delen, kunnen bedrijven actief deelnemen aan online discussies over waterstof en veiligheid. Door prominente figuren binnen het bedrijf – zoals de CEO of veiligheidsdeskundigen – te laten spreken in nieuwsartikelen of op tv, kan het bedrijf zichzelf profileren als een transparante en verantwoorde partij. Opiniëartikelen in landelijke kranten of gespecialiseerde media kunnen helpen om de beleidsdiscussie te sturen door nadruk te leggen op de klimaat- en veiligheidsvoordelen van waterstof(dragers).

Niet alleen bedrijven maar ook andere organisaties zoals belangenverenigingen, gemeenten en andere lokale overheden kunnen van de media gebruik maken om het publieke debat en de opinie van beleidsmakers te beïnvloeden. Decentrale overheden en belangengroepen kunnen via de traditionele media hun standpunten over de omgevingsveiligheid verspreiden. Vertegenwoordigers van decentrale overheden en belangengroepen kunnen opiniëartikelen schrijven of interviews geven in lokale kranten of vakbladen. Hiermee kunnen ze uitleggen hoe waterstofprojecten de omgevingsveiligheid beïnvloeden en welke zorgen of eisen zij hebben om de veiligheid te waarborgen. Een andere effectieve methode is het publiceren van een open brief aan beleidsmakers of bedrijven via een prominent mediaplatform. Deze brieven leggen vaak de nadruk op de noodzaak om veiligheidsmaatregelen te versterken of het projectplan aan te passen. Tot slot kunnen er demonstraties georganiseerd worden om aandacht te vragen voor een bepaalde mening.

5.3.2 Verzoeken op grond van de Wet open overheid

Op grond van de Wet open overheid hebben overheden een actieve openbaarmakingsplicht. Dat betekent dat overheden uit zichzelf zoveel mogelijk informatie openbaar moeten maken, wanneer dat nuttig is en dit zonder grote moeite of hoge kosten mogelijk is. Daarnaast kan iedereen verzoeken om openbaarmaking van bepaalde stukken van overheden en bedrijven die onder de verantwoordelijkheid van de overheid werken.

5.3.2.1 Wijze van sturen door overheden

(89) Al dan niet (actief) openbaar maken van stukken

Overheden kunnen een eigen afweging maken welke stukken zij in het kader van de actieve informatieplicht openbaar maken. Door bepaalde stukken niet of juist wel actief openbaar te maken kan er worden gestuurd op de omgevingsveiligheid. De overheid heeft enige ruimte om hierin een eigen afweging te maken.⁵⁷ Een bestuursorgaan kan op eigen initiatief informatie openbaar maken wanneer een ander belangrijk algemeen belang, zoals de openbare veiligheid, volksgezondheid of het milieu, dat vereist. Het gaat hier veelal om een afweging van belangen door het bestuursorgaan.

Daarnaast kan de overheid sturen door openbaarmakingsverzoeken snel en voortvarend af te handelen of dit juist niet te doen. Zo kan een overheid gebruikmaken van haar recht om een beslissing met twee weken te verdagen.⁵⁸ In het geval dat het bestuursorgaan de informatie op grond van enig wettelijk voorschrift behoort te hebben, maar dat niet heeft, moet het bestuursorgaan deze informatie vorderen van degene die over de informatie beschikt. Degene die over de gevraagde informatie beschikt, verstrekt deze per omgaande aan het bestuursorgaan.⁵⁹

5.3.2.2 Wijze van sturen in algemene zin

(90) Indienen van een Woo-verzoek

Iedereen kan een openbaarmakingsverzoek indienen. Door juist wel of juist niet een verzoek in te dienen, kan ervoor worden gezorgd dat welgevallige informatie wél naar buiten komt en onwelgevallige informatie niet.

⁵⁷ Artikel 3.1 en 5.1 e.v. Woo.

⁵⁸ Artikel 4.4 lid 2 Woo.

⁵⁹ Artikel 4.2 lid 2 Woo.

HOOFDSTUK 6

Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk beschouwen we de lacunes, knelpunten en behoeften die we hebben gedestilleerd uit de inventarisatie van de sturingsmogelijkheden.

6.1 Er is vaak sprake van een vervlogen moment

Nadat in het begin van dit millennium de vuurwerkramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam gebeurd waren, vond vanuit de Nederlandse overheid een omslag plaats in het denken over veiligheid en crisisbeheersing. In 2010 mondde dit uit in de Wet op de veiligheidsregio's, maar daarvoor waren er al stappen genomen om op een andere manier te kijken naar externe veiligheid.

Desalniettemin is er in de beginjaren na de invoering van die regelgeving veelvuldig kritiek geuit in (wetenschappelijke) literatuur en beleidsstukken dat het onderwerp externe veiligheid vaak het sluitstuk van het besluitvormingsproces vormde, in plaats van een voorwaarde aan de voorkant. Ook is er vaak geschetst dat dit tot vertragingen in het besluitvormingsproces en tot aanpassingen van volwassen stedelijke plannen kon leiden, wat altijd tot meer kosten zou leiden. Het is immers altijd duurder om een al ontwikkeld ontwerp te moeten aanpassen, omdat er aanvullende eisen zijn en het passende moment om die eisen in te brengen (namelijk bij de initiatieffase) vervlogen is.

In die analogie willen wij daarom aangeven dat men niet zozeer 'nooit meer terug kan', maar wel dat het meest passende moment om eisen, wensen en ontwerpvariabelen in te brengen vervlogen kan zijn. Het juiste moment is immers bij het initiatief en niet als een initiatiefnemer het ontwerp en de locatie rond heeft.

Waarom deze filosofische bespiegeling? Wij hebben gemerkt dat er geen uitputtend zicht is op initiatieven uit de markt die in ontwikkeling zijn. Sommige initiatieven worden door initiatiefnemers gemeld bij het bevoegd gezag in het kader van marktverkenningen, andere worden opgemerkt in de media of pas als er een vergunningaanvraag ligt. Het nadeel hiervan is dat een (lokale) overheid verrast kan worden door een voldragen visie of aanvraag die dan vervolgens getoetst moet worden aan geldende wet- en regelgeving voor die situatie. Er wordt niet getoetst op eventuele landelijke effecten, terwijl die er bijna altijd per definitie zijn als het gaat om investeringen rond de energietransitie. Een nieuw te ontwikkelen ammoniakterminal zal immers transport en logistieke uitdagingen opleveren, en zorgt voor risico's op de plaats van verlading tot en met de plaats waar de ammoniak als product gebruikt wordt. Het transport zal hierbij ook van de haven tot ver daarbuiten plaatsvinden en tot mogelijke beperkingen in ruimtelijke/stedelijke ontwikkeling leiden, of tot ongewenste vertragingen, indien bezwaren op de eindgebruikerslocatie de gehele keten onaantrekkelijk maken.

In een ideale wereld zijn wensen van overheden en ontwerp-principes bekend bij initiatiefnemers, zodat zij die in hun initiatief kunnen meewegen en een plek kunnen geven. Dat kan voor de initiatiefnemers duidelijkheid verschaffen en veel vertraging en gedoe schelen. Voor de overheidsinstanties die betrokken zijn kan dat ontwikkelingen in een bepaalde gewenste richting sturen. Denk hierbij aan het plaatsen van een ontwikkeling op afstand van bebouwing, of juist dichtbij bepaalde vervoersknooppunten, of met een voorkeur voor transport door buisleidingen of van bepaalde stoffen. Wanneer deze wensen en ideeën in de initiatieffase al meegewogen worden, is er geen sprake van een vervlogen moment.

6.2 Weinig regie en coördinatie in een versnipperd landschap

Momenteel bestaat er geen mogelijkheid voor initiatiefnemers om via een integrale procedure of traject begeleid te worden in hun initiatief met ontwerpwenen vanuit de overheid. Daarnaast bestaat er ook geen formele verplichting vanuit de verschillende departementen en hun afdelingen om elkaar op de hoogte te brengen van initiatieven en gebeurt veel op basis van informele contacten. Er is dan ook geen interdisciplinair loket of team dat overheidsbreed (over meerdere lagen en departementen) ingeschakeld kan worden om beelden te delen of initiatiefnemers aan de hand mee te nemen om te duiden welke ontwerpprincipes of wensen leidend zijn en kunnen helpen bij het gemakkelijker doorlopen van formele procedures. Deze combinatie van factoren werkt onbedoeld vertraging en complexiteit in de hand waardoor projecten vertraging op kunnen lopen, er suboptimale ontwerpen ontstaan vanuit veiligheids-oogpunt, en procedures nodeloos lang kunnen worden.

In de meerderheid van de interviews werd door de geïnterviewden aangegeven dat zij geen of onvoldoende regie ervaren rond de inzet van waterstofdragers. Er is sprake van een veelheid aan stakeholders die elk een eigen belangenafweging moet maken op een bepaald terrein. De sturingsmogelijkheden zijn versnipperd over verschillende stakeholders. De beoordelings- en beleidsvrijheid van iedere individuele stakeholder is in de regel beperkt. Dit maakt het lastig om een integrale belangenafweging te maken. Veel stakeholders hebben dan ook het idee dat de grootschalige invoer en doorvoer van waterstofdragers de samenleving ‘overkomt’. We merken hierbij wel op dat het merendeel van de interviews vóór het uitkomen van de kabinetsvisie op waterstofdragers heeft plaatsgevonden.

Vanuit de geïnterviewden is er behoefte aan één partij die regie voert en verantwoordelijk is voor het harmonieus laten samenwerken van de stakeholders en hun sturingsmogelijkheden. Dit onderzoek zou daarvan het begin kunnen zijn. Het is echter essentieel dat niet enkel geïnventariseerd wordt welke sturingsmogelijkheden er zijn en hoe die kunnen worden ingezet. Concreet zou er op nationaal niveau moeten worden vastgesteld welke stakeholders welke belangenafwegingen moeten maken en wat er van hen verwacht wordt als het gaat om welke sturingsmogelijkheden zij inzetten. De geïnterviewde stakeholders hebben behoefte aan heldere kaders. Dit vraagt allereerst een inhoudelijke visie (daarvoor is recent een aanzet gedaan), maar ook de vertaalslag daarvan naar het instrumentarium van de verschillende betrokken stakeholders.

De roep om regie sluit ook aan bij de hiërarchische structuur, die onder andere in de Omgevingswet verankerd is. Eerst moeten op nationaal niveau de kaders worden vastgesteld, deze kunnen vervolgens op regionaal niveau verder worden ingekleurd en ten slotte kan op lokaal niveau aan de precieze inpassing worden gewerkt.

Sommige geïnterviewden geven ook expliciet aan dat de (Rijks) overheid een zwaarder instrumentarium zou moeten inzetten. Bijvoorbeeld in de vorm van het aanleggen van infrastructuur (in tegenstelling tot de situatie waarin zij de ontwikkeling daarvan aan de markt over laat) of het actief beprijzen en subsidiëren van bepaalde modaliteiten. Hiermee zou de (Rijks) overheid meer grip kunnen krijgen op de invoer, productie en doorvoer van waterstofdragers.

6.3 Behoeftte aan inhoudelijke visie op welke ontwikkelingen wél en niet gewenst zijn

Een substantieel deel van de geïnterviewden heeft aangegeven niet te weten wat voor type ontwikkelingen wél en wat voor type ontwikkelingen niet wenselijk is. Vragen als: ‘Is grootschalig ammoniaktransport over het spoor wenselijk?’ en ‘In welke havengebieden kan LOHC het beste geïmporteerd worden?’ komen dan naar boven. Deze onduidelijkheid maakt dat stakeholders er in de regel voor kiezen hun sturingsmogelijkheden nog maar niet in te zetten. Zolang immers niet duidelijk is welke richting er op gestuurd moet worden, kan men beter nog maar niet sturen. Daarbij komt dat er een grote kans is dat een besluit juridisch gezien geen stand houdt, indien de onderbouwing hiervan onvoldoende of mager is. Het risico op verloren procedures vormt soms ook een beweegreden om de bevoegdheden en beoordelingsruimte niet te ruim te interpreteren.

Minister Hermans (KGG) en staatssecretaris Jansen (Openbaar Vervoer en Milieu) hebben op 22 november 2024 de kabinetsvisie waterstofdragers gepresenteerd. In die kabinetsvisie staat onder andere vermeld welke typen waterstofdragers voor welke modaliteit of activiteit juist wel of juist niet wenselijk zijn en wat voor typen activiteiten dus gestimuleerd of juist ontmoedigd zouden moeten worden. Hieronder is de overzichtstabel uit de bijlage van de visie weergegeven.

Figuur 2. Overzichtsmatrix uit de kabinetsvisie waterstofdragers.

Tabel 3 Matrixstructuur met relatie gebruiksfuncties en waterstofdragers

Indicatie veronderstelde hoeveelheid	Eindgebruik van waterstofgas	LH ₂	Ammoniak	LOHC (DBT & MCH)	Methanol	LSM (e-LNG)	NaBH ₄ *
1	L	Grondstof industrie					
1a	M	Conversie in de haven	K				
1b	S	Conversie elders in Nederland	BET			BET	
1c	M	Conversie in Duitsland	BET	BET	BET	BET	
2	L	Brandstof industrie					
2a	L	Conversie in de haven	K				
2b	S	Conversie elders in Nederland	BET			BET	
2c	M	Conversie in Duitsland	BET	BET	BET	BET	
3	L	Brandstof elektriciteitsopwekking					
3a	S	Conversie in de haven	K				
3b	M	Conversie elders in Nederland	BET			BET	
3c	M	Conversie in Duitsland	BET			BET	
4	L	Brandstof mobiliteit					
4a	L	Conversie in de haven	K				
4b	M	Conversie elders in Nederland				BET	
Indicatie veronderstelde hoeveelheid	Eindgebruik van drager (direct gebruik)	LH ₂	Ammoniak	LOHC (DBT & MCH)	Methanol	LSM (e-LNG)	NaBH ₄ *
5	L	Grondstof industrie					
5a	M	Eindgebruik in de haven					
5b	M	Eindgebruik elders in Nederland	BET			BET	
5c	M	Eindgebruik in Duitsland	BET BET			BET	
6	L	Brandstof industrie					
6a	S	Eindgebruik in de haven					
6b	S	Eindgebruik elders in Nederland	BET			BET	
6c	M	Eindgebruik in Duitsland	BET			BET	
7	L	Brandstof Elektriciteitsopwekking					
7a	S	Eindgebruik in de haven					
7b	S	Eindgebruik elders in Nederland	BET			BET	
7c	L	Eindgebruik in Duitsland	BET			BET	
8	L	Brandstof mobiliteit (bunkerfuels)					
8a	S	Eindgebruik in de haven (zeevaart)					
8b	S	Eindgebruik in de haven (binnenvaart)					
8c	M	Eindgebruik elders in Nederland (binnenvaart + luchtvaart)				BET	
9	S	Brandstof mobiliteit (wegvervoer)					
9a	S	Eindgebruik elders in Nederland					
Kleurvlak	Kleur	Toelichting	Icoon	Betekenis	Toelichting	Letter	Hoeveelheid waterstofequivalent
	Groen	Stimuleren (ruimte voor ondersteunen, evt. ook financieel)		Mits modaliteit busleiding*	* Momenteel (nog) niet voor elke waterstofdrager (voldoende) beschikbaar. Tussenfase: binnenvaart als tijdelijke modaliteit. Bij LSM betreft het methaanagas getransporteerd via het aardgasnet.	S	<50 kiloton H ₂ -eq per jaar
	Groen/geel	Tijdelijk stimuleren, vervolgens faciliteren				M	50 - 150 kiloton H ₂ -eq per jaar
	Geel	Faciliteren (ruimte voor ondersteunen, niet-financieel)		Mits modaliteit binnenvaart		L	<150 kiloton H ₂ -eq per jaar
	Geel/oranje	Tijdelijk faciliteren, vervolgens accepteren					
	Oranje	Accepteren (geen actie anders dan wat wettelijk verplicht is)		Mits via de Betuweroute is spoor acceptabel*	* Impliceert: Rotterdam, gezien de goede aansluiting op de Betuweroute. Voor andere industrieclusters moet er omgedien worden of moeten er andere handelingen uitgevoerd en is het oordeel minder positief.		
Donker oranje	Tijdelijk Donker oranje	Ontmoedigen (waar mogelijk, want ongewenst)		Mits eventuele stimulering exclusief is gericht op technologieontwikkeling voor het kraken van ammoniak, of opschaling hiervan.			
	Gris	Niet van toepassing		K			

* NaBH₄ mag in pure vorm (als beoordeeld) niet in bulk worden vervoerd

Het merendeel van de interviews heeft vóór het uitkomen van de kabinetsvisie op waterstofdragers plaatsgevonden. Deze kabinetsvisie kan mogelijk (gedeeltelijk) invulling geven aan de behoefte aan een visie op wat voor activiteiten, dragers en modaliteiten wél en niet gewenst zijn. Mogelijk kunnen stakeholders bij de inzet van hun sturingsmogelijkheden de besluiten die zij in dit kader nemen motiveren door te refereren aan deze kabinetsvisie. Dit vergroot de mogelijkheden om sturingsmogelijkheden in te zetten.



6.4 Beschikbaar instrumentarium nog niet volledig ingezet

Het valt ons als onderzoekers op dat er enerzijds een veelheid van sturingsmogelijkheden is, maar anderzijds dat deze sturingsmogelijkheden (nog) niet altijd (effectief) worden ingezet voor het sturen op waterstofdragers, of dat onbekend is in hoeverre de sturingsmogelijkheden daadwerkelijk worden gebruikt met betrekking tot waterstofdragers.

Zo lijkt er bijvoorbeeld weinig toezicht op het Basisnet. Provincies en gemeenten nemen beslissingen op het gebied van ruimtelijke ordening, maar of die verstandig en verantwoord zijn, wordt niet actief onderzocht. Ook sturingsmogelijkheden zoals het sturen met prijsstelling voor bepaalde modaliteiten of trajecten lijkt niet ingezet. De overheid gebruikt haar bevoegdheden als aandeelhouder in de regel ook lang niet altijd om invloed uit te oefenen op het gebied van de omgang met waterstofdragers. Tot slot zien we dat omgevingsvisies en omgevingsplannen nog niet up-to-date zijn. Doordat deze niet actueel zijn en geen specifieke informatie bevatten over waterstofdragers, zijn de mogelijkheden om bijvoorbeeld een vergunning te weigeren, of grond wel of niet uit te geven beperkt.

Door sommige geïnterviewden is de vraag gesteld of het huidige instrumentarium voldoende is. Uit ons onderzoek blijkt dat er nog ongebruikte sturingsmogelijkheden zijn. Zeker het instrumentarium uit de Omgevingswet biedt in beginsel veel mogelijkheden, die tot op heden nog niet (volledig) benut zijn. Zodoende zien wij dus ook geen reden om nu te concluderen dat het huidige instrumentarium onvoldoende is of dat er additionele sturingsmogelijkheden ontwikkeld zouden moeten worden. Alvorens er een conclusie kan worden getrokken in hoeverre het huidige instrumentarium toereikend is, moet eerst het huidige instrumentarium ten volle worden benut.

6.5 Omgevingsveiligheid van waterstofdragers is technisch complex

Een groot deel van de beschreven sturingsmogelijkheden zijn op lokaal of regionaal niveau in te zetten. Dat geldt onder andere voor een groot deel van het instrumentarium uit de Omgevingswet. Omgevingsveiligheid in algemene zin, en dan in het bijzonder rond waterstofdragers, is een zeer complex en technisch onderwerp.

Het is lastig om als niet-expert de veiligheids- en milieurisico's op waarde te schatten. Dat maakt het maken van beleid (bijvoorbeeld in de vorm van omgevingsplannen) en het goed uitvoeren van beleid (bijvoorbeeld het verlenen van omgevingsvergunningen) op lokaal en regionaal niveau uitdagend.

Sommige lokale overheden en omgevingsdiensten zijn hier goed voor toegerust. Maar niet iedere provincie, gemeente of omgevingsdienst heeft echter al die specialistische (technische) kennis in huis. Dit maakt het lastig voor sommige lokale en regionale overheden om hun sturingsmogelijkheden effectief in te zetten.

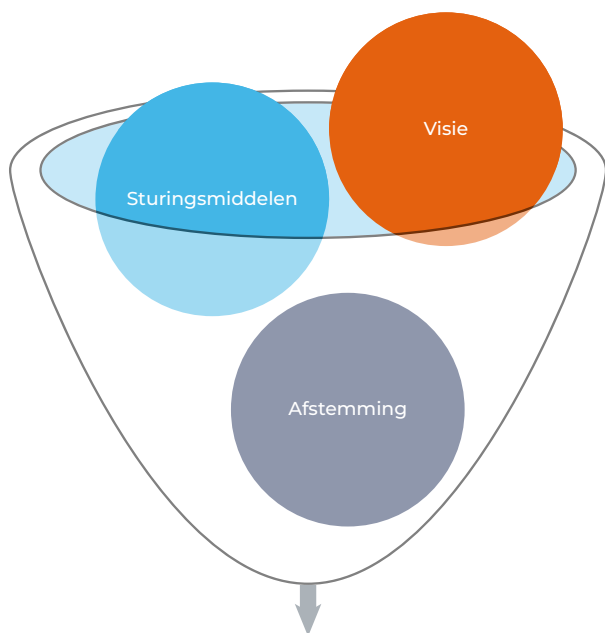
Om dit probleem op te lossen zijn twee oplossingsrichtingen denkbaar. Allereerst zou betere uitwisseling van kennis, expertise en experts tussen regio's kunnen helpen bij het goed kunnen beoordelen van projecten. Daarnaast zou ervoor gekozen kunnen worden meer centraal vast te leggen, zodat er minder op lokaal en regionaal niveau hoeft te worden ingevuld.

Deze oplossingsrichting heeft echter wel enkele randvoorwaarden. Zo moet ervoor gewaakt worden dat bestuursorganen die besluiten (moeten) nemen ook daadwerkelijk de verantwoordelijkheid voor die besluiten kunnen nemen. Hun rol en afwegingsmogelijkheden moeten daarin niet te ver worden beperkt als gevolg van een meer centrale regie. Wij zien nog een derde oplossingsrichting (die wellicht out of scope is voor dit onderzoek), waarvan we begrijpen dat die op de korte termijn geen soelaas zal bieden, maar die wel nodig lijkt te zijn. Om dit technisch complexe onderwerp echt goed te kunnen begrijpen, aan te pakken en met oplossingen te komen, zal een nieuwe golf deskundigen moeten worden opgeleid die deze materie vanuit verschillende invalshoeken kan bevatten en beschouwen. Daarmee bedoelen wij dat er door bijscholing, omscholing en onderzoek nieuwe kennis en meer mensen in dit vakgebied moeten instromen.⁶⁰

⁶⁰ Zie ook het whitepaper Anticiperen op het onbekende – Energietransitie i.r.t. Crisisbeheersing, via: <https://www.dcc-ienw.nl/documenten/publicaties/2022/december/7/anticiperen-op-het-onbekende--energietransitie-i.r.t.-crisisbeheersing>.

6.6 Geen eenduidige interpretatie van beslissingsruimte bestuursorgaan

Uit de inventarisatie van sturingsmogelijkheden komt naar voren dat overheden verschillend aankijken tegen de hoeveelheid beslissingsruimte die zij hebben. Sommige overheden hanteren een ruime interpretatie van hun bevoegdheden en vinden dat zij bij het nemen van een besluit een zeer brede belangenafweging moeten maken. Andere overheden interpreteren de beslissingsruimte juist zeer restrictief: enkel wanneer er harde verbodsregels zijn, kan en mag het bestuursorgaan bijvoorbeeld een vergunning afwijzen. Sommige overheden zoeken in de praktijk de grenzen van hun bevoegdheden op en andere doen dat juist bewust niet om procedures te voorkomen. Dit verschil van interpretatie kan ook leiden tot discussies tussen overheden.



Actie: effectieve sturing waterstofdragers

6.7 Hoe nu verder?

Met dit rapport hebben we een inventarisatie gemaakt van de beschikbare sturingsmogelijkheden die stakeholders kunnen inzetten om te sturen op de inzet van waterstofdragers. Dit vormt een belangrijk ingrediënt om te komen tot effectieve en gecoördineerde sturing op waterstofdragers.

Daarnaast is met het verschijnen van de kabinetsvisie op waterstofdragers ook een inhoudelijke lijn uitgezet over welke ontwikkelingen onder welke voorwaarden wél en niet gewenst zijn. Dat is het tweede ingrediënt.

Het laatste ingrediënt om te komen tot gecoördineerde sturing op waterstofdragers is afstemming tussen stakeholders over de wijze waarop zij hun sturingsmogelijkheden zullen inzetten om bij te dragen aan de inhoudelijke visie. Voor een deel kan dat op decentraal niveau, bijvoorbeeld in het kader van het NOVEX-programma. Daarnaast denken we dat het ook goed is om op nationaal niveau een aantal zaken te coördineren: coördinatie op het gebied van vervoer (naar het achterland) en de inzet van subsidie-sturingsmogelijkheden lenen zich meer voor een nationale dan een regionale aanpak.

In de toekomst zullen wetswijzigingen, nieuw beleid, macro-economische & geopolitieke ontwikkelingen dit rapport niet meer actueel maken. Er zal dus af en toe een update van de sturingsmogelijkheden moeten plaatsvinden.

Tezamen moet dat leiden tot actie: effectieve sturing op de inzet van waterstofdragers in de praktijk. Ons advies is om niet nog veel meer onderzoek te gaan doen, maar nu echt met elkaar afspraken te maken om effectief te gaan sturen. Daarbij is enige urgentie geboden: het gevaar bestaat dat de overheid met haar beleid achter de ontwikkelingen in de markt aanloopt.



Wij leveren duurzame ontwerp-, engineering- en adviesdiensten voor de natuurlijke en gebouwde omgeving

Bij alles wat wij doen, streven wij naar een maximale impact om de kwaliteit van leven te verbeteren.

De oplossingen die we ontwikkelen zijn gericht op belangrijke maatschappelijke uitdagingen rondom veerkracht, plaatsen en mobiliteit. Door gebruik te maken van data en technologie hebben we de mogelijkheden en diensten om te voldoen aan de eisen van de klant, gedreven door wereldwijde trends zoals verstedelijking, klimaatverandering, digitalisering, veranderende verwachtingen van belanghebbenden en mogelijk onvoorziene gebeurtenissen.

Met wereldwijd 36,000 architecten, data-analisten, ontwerpers, engineers, projectplanners en experts op het gebied van water, milieu, mobiliteit en gebouwen, helpen we in elke projectfase bij het creëren en beheren van een gebouwde en natuurlijke omgeving waarin mensen prettig kunnen leven, wonen en werken.

Piet Mondriaanlaan 26
3812 GV Amersfoort
Postbus 220 3800 AE Amersfoort
088 426 12 61
www.arcadis.com

Berenschot

‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl