

TBR 2022/102

Omgevingsrechtelijke besluitvorming voor de groene waterstofinfrastructuur

Nu en onder de Omgevingswet

– Mr. J.C. van Oosten, mr. P. van Lingen en mr. C.M. Walgemoed¹

1. Inleiding

Met de Kabinetsvisie waterstof zet de regering in op een duurzaam energiesysteem dat betrouwbaar, schoon, betaalbaar, veilig en ruimtelijk inpasbaar is. Het duurzame energiesysteem zal in belangrijke mate bestaan uit elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, zoals wind en zon. CO₂-vrije waterstof is daarin een noodzakelijke schakel, aldus de regering.² De integratie van CO₂-vrije waterstof, ook wel groene waterstof genoemd, in dit duurzame energiesysteem, vergt grootschalige omgevingsrechtelijke besluitvorming. In deze bijdrage bespreken wij de omgevingsrechtelijke besluitvorming voor de groene waterstofinfrastructuur, waarbij wij ons concentreren op het ruimtelijke spoor en het milieuspoor voor elektrolyzers en het transportnet onder het huidige wettelijke kader en onder de Omgevingswet.³

CO₂-vrije waterstof speelt een centrale rol in de energietransitie om meerdere redenen:

1. als grondstof voor de chemische industrie (onder meer voor de productie van ammoniak, dat nodig is voor het maken van kunstmest en kunststoffen);
2. als vervanger van aardgas bij chemische processen met hoge temperatuur;
3. als bron van regelbare vraag die aansluit bij een variabel aanbod van wind- en zonne-energie, waarbij waterstof als energiedrager van die duurzame opgewekte elektriciteit kan worden getransporteerd en kan worden geïmporteerd en geëxporteerd;
4. als brandstof voor personenvervoer en lichter wegtransport over grote afstanden en op de wat langere termijn voor zwaarder wegtransport over lange afstanden, scheepvaart en rail; en,
5. in de gebouwde omgeving, mogelijk voor gebouwen en wijken die om verschillende redenen moeilijk op andere wijze te verduurzamen zijn.⁴

Afhankelijk van de productiemethode wordt waterstof in de praktijk met bepaalde kleuren aangeduid. Het zal niet verbazen dat met hernieuwbare elektriciteit geproduceerde waterstof als (CO₂-vrije) *groene* waterstof wordt aangemerkt. Is de elektriciteitsbron kernenergie, dan wordt gesproken van *roze* waterstof.⁵ Verreweg de meeste waterstof die nu nog wordt geproduceerd is *grijze* waterstof. Die wordt verkregen uit aardgas. Deze productiemethode gaat gepaard met de uitstoot van onder meer CO₂. *Zwarte* waterstof is waterstof die wordt verkregen uit andere fossiele brandstoffen, zoals steenkolen en olie. Als CO₂ die vrijkomt bij de productie van grijze of zwarte waterstof wordt afgevangen en wordt opgeslagen (ook wel

¹ Jan van Oosten, Pauline van Lingen en Neeltje Walgemoed zijn advocaat bij Stibbe.

² *Kamerstukken II 2019/20*, 32 813 en 29 696, nr. 485, p. 1.

³ Over de andere onderdelen van de groene waterstofinfrastructuur zijn al de nodige lezenswaardige artikelen verschenen. Over de opslag van waterstof en CO₂ bijvoorbeeld M.A.M. Dieperink & S.M. Schipper, 'Energieprojecten in de diepe ondergrond: aanwijzingen voor een slagvaardiger juridisch kader', *BR 2021/36*; over wind op zee C.E. Barnhoorn en M. van Mannekes, 'Wat verandert er in de Wet windenergie op zee?', *PRO 2021/4*; over wind op land C.E. Barnhoorn en M. van Mannekes, 'Drieluik wind op land (deel I): wat zijn de formele spelregels?', *PRO 2020/137*; 'Drieluik wind op land (deel II): wat zijn de materiële spelregels?', *PRO 2020/343*; en 'Drieluik wind op land (deel III): geluid en slagschaduw in de Omgevingswet', *PRO 2020/506* en over zonne-energie E.M.N. Noordover e.a., 'Omgevingsrechtelijke besluitvorming voor zonneparken: de recente ontwikkelingen', *TBR 2022/52*. En zie ook het zeer lezenswaardige artikel B.J.M. van Oorschot en V.V. Jacobs, 'Opschalen van groene waterstof: mogelijkheden en belemmeringen binnen het huidige juridische kader', *NTER 2021/2*, dat onder meer in gaat op Europeesrechtelijke regulering van waterstof.

⁴ 'Het Klimaatakkoord', bijlage bij: *Kamerstukken II 2018/19*, 32813, nr. 342, p. 2.

⁵ Zie in dit verband ook het rapport 'Scenariostudie kernenergie' van 7 september 2022, als bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 32 645, nr. 99.

CCS, Carbon Capture and Storage genoemd) in bijvoorbeeld lege aardgasvelden onder de zeebodem, zoals in het kader van het Porthos-project, dan is sprake van *blauwe* waterstof. Dan is er ook nog *turquoise* waterstof. Dat is waterstof die wordt verkregen vanuit aardgas, dat wordt geleid door gesmolten metaal in een pyrolyseproces (*‘molten metal pyrolyse’*), waarbij geen CO₂ wordt geproduceerd, maar waarbij vaste koolstof ontstaat. Wel zal er vermoedelijk CO₂ vrijkomen vanwege de brandstof die nodig is om het proces op temperatuur te brengen.

Deze bijdrage concentreert zich op groene waterstof.⁶ De groene waterstofinfrastructuur bestaat uit de opwek van duurzame elektriciteit door zonneparken en windparken (met name windparken op zee), de productie van waterstof met behulp van die duurzame elektriciteit met zogenoemde elektrolyzers (*‘waterstoffabrieken’*),⁷ een transportnet, (ondergrondse) opslaglocaties voor waterstof en waterstofgestookte energiecentrales als achtervang voor momenten dat er onvoldoende elektriciteit uit zonne- en windparken beschikbaar is.⁸ Zoals wij hiervoor opmerkten concentreren wij ons in dit artikel op het ruimtelijke spoor en het milieuspoor voor elektrolyzers en het transportnet.

De opzet van dit artikel is als volgt. In paragraaf 2 bespreken wij op hoofdlijnen de beleidsmatige achtergrond en daarin beoogde waterstofinfrastructuur in Nederland, in paragraaf 3 de vergunningverlening voor elektrolyzers, in paragraaf 4 de vergunningverlening voor waterstofleidingen, in paragraaf 5 de wijze van coördinatie en versnelling van omgevingsrechtelijke milieubesluitvorming voor de groene waterstofinfrastructuur onder huidig recht en in paragraaf 6 hetzelfde onderwerp, maar dan onder de Omgevingswet. Paragraaf 7 bevat een korte afsluiting.

2. Beleid en waterstofinfrastructuur op hoofdlijnen

In de Kabinetsvisie waterstof wordt de ambitie in het Klimaatakkoord aangehaald om te komen tot 500 MW geïnstalleerd vermogen voor elektrolyse in 2025 en tot 3 – 4 GW geïnstalleerd vermogen in 2030.⁹ Naast de Kabinetsvisie waterstof zijn er vrij veel kamerbrieven verschenen, onder meer

een brief van 29 juni 2022 over de ontwikkeling van het transportnet voor waterstof.¹⁰ Daarin staat dat de beoogde waterstofinfrastructuur allereerst bestaat uit vier locaties voor grootschalige waterstofproducties. Deze locaties zijn de vier industriële clusters (Eemshaven, Noordzeekanaalgebied, Rotterdam-Moerdijk en Schelde-Deltaregio) aan de kust. Met behulp van door wind op zee geproduceerde elektriciteit zullen in deze clusters elektrolyzers groene waterstof kunnen produceren.¹¹ Tussen deze clusters wordt een transportnet gerealiseerd (ook wel de waterstof-‘backbone’ genoemd), waarbij deels sprake is van nieuwbouw en deels bestaande aardgasleidingen worden gebruikt. Ook zal dit netwerk worden aangesloten op het waterstofnet in Duitsland en België. Vervolgens zal het net worden uitgebreid naar het industriecluster Chemelot in Limburg en naar wat meer verspreide industrieterreinen in het land (het ‘zesde cluster’). Het eindbeeld is dan als hiernaast afgebeeld.

Parallel aan deze kamerbrieven zijn de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doende om binnen de systematiek van de Omgevingswet en in lijn met de Nationale Omgevingsvisie het Programma Energiehoofdstructuur voor te bereiden. Dit programma heeft betrekking op de nationale energiehoofdstructuur, waaronder hoogspanningsverbindingen (inclusief bijbehorende stations), buisleidingen van nationaal belang, locaties voor energieproductie (met uitzondering van locaties voor grootschalige opwek door zond en wind of groen gasproductie) en opslag en elektrolyse.

Het Programma Energiehoofdstructuur is de opvolger van de structuurvisies Buisleidingen, Wind op Land en het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening. In de Startnotitie Programma Energiehoofdstructuur staat dat met de invoering van de Omgevingswet het instrument ‘structuurvisie’ wordt vervangen door het instrument ‘programma’.¹² Dit is enigszins verwarrend: de opvolger van de structuurvisie is allereerst de omgevingsvisie, geregeld in afdeling 3.1 Omgevingswet. Het programma is geregeld in afdeling 3.2 Omgevingswet. Maar als het programma wordt aangemerkt als de opvolger van de ‘uitvoeringsparagraaf’ van een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.3 lid 3 Wro (*“Voor zover een structuurvisie ontwikkelingen omvat, gaat die structuurvisie in op de wijze waarop de gemeenteraad zich voorstelt die ontwikkelingen te doen verwezenlijken.”*), dan zou je een

⁶ Naast waterstof zal ook groen gas (gas gemaakt van biomassa, in plaats van fossiele brandstoffen) een belangrijk onderdeel zijn van de duurzame energievoorziening. Groen gas laten wij in deze bijdrage buiten beschouwing.

⁷ Het maken van waterstof door elektrolyse wordt ook wel conversie genoemd, het omzetten van stroom in waterstof.

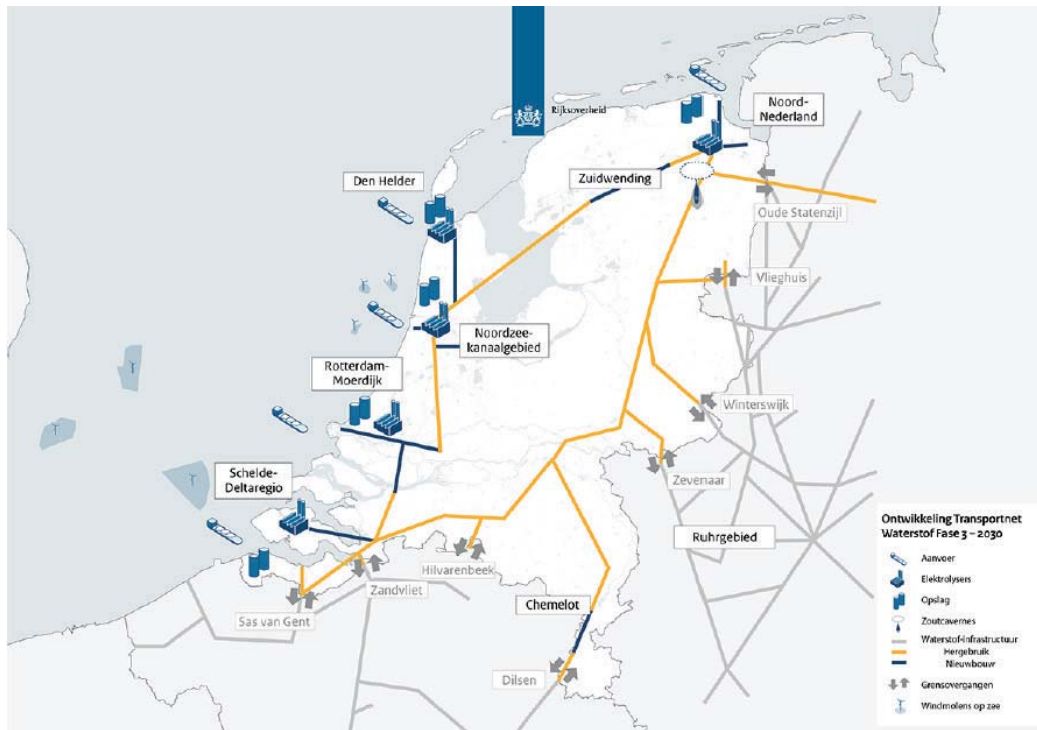
⁸ Waarmee via een transportnet aangevoerd waterstof weer wordt omgezet in elektriciteit, wat vanzelfsprekend met aanzienlijk rendementsverlies gepaard gaat.

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 32 813 en 29 696, nr. 485, p. 9 en ‘Het Klimaatakkoord’, bijlage bij: Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. 342, p. 173.

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 32 813, nr. 1061.

¹¹ Ook komt in deze havenclusters geïmporteerde waterstof het land binnen. Daarnaast kan blauwe waterstof worden geproduceerd op locaties waar nu grijze waterstof wordt geproduceerd en waar mogelijkheden zijn voor CCS. Kamerstukken II 2021/22, 32 813, nr. 1061, p. 5.

¹² Startnotitie Programma Energiehoofdstructuur, p. 3.



programma als opvolger van een deel van de structuurvisie kunnen aanmerken.

De planning is dat het Programma Energiehoofdstructuur wordt vastgesteld medio 2022,¹³ maar dat is vooralsnog niet gebeurd. Op de website van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) staat dat het ontwerp van het Programma Energiehoofdstructuur pas in de eerste helft van 2023 ter inzage wordt gelegd.¹⁴ Een reden voor deze vertraging wordt niet gegeven.

De beleidsontwikkeling loopt hiermee achter op de praktijk, want marktpartijen hebben al stappen gezet voor elektrolyzers.¹⁵ Daarnaast vermeldt Gasunie op haar website dat zij start met de aanleg van een waterstofnetwerk in Nederland.¹⁶

¹³ Startnotitie Programma Energiehoofdstructuur, p. 7.

¹⁴ <www.rvo.nl/onderwerpen/bureau-energieprojecten/lopen-de-projecten/peh/stakeholdersbijeenkomsten> (geraadpleegd op 29 augustus 2022).

¹⁵ Bijvoorbeeld Shell ('Shell start bouw van Europa's grootste groene waterstoffabriek in Rotterdam', <https://www.shell.nl/media/nieuwsberichten/2022/holland-hydrogen-1.html>, geraadpleegd op 29 september 2022) en RWE ('Eemshydrogen', <https://benelux.rwe.com/innovatie-en-toekomst/waterstof/eemshydrogen>, geraadpleegd op 29 september 2022).

¹⁶ <www.gasunie.nl/nieuws/gasunie-start-met-aanleg-waterstofnetwerk-nederland>, geraadpleegd op 29 september 2022.

3. Vergunningverlening voor elektrolyzers

Ruimtelijke ingrepen als elektrolyzers en de hierna te bespreken leidingen vergen onder meer een passend planologisch kader en uitvoeringstoestemmingen zoals een omgevingsvergunning voor bouw- en milieuactiviteiten.¹⁷ In deze paragraaf en in paragraaf 4 gaan wij in het bijzonder in op de milieutoestemmingen.

3.1 Huidig recht

Een elektrolyser moet binnen het bestemmingsplan passen. Als dat niet zo is, kan een aanvraag worden gedaan voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan of kan het bestemmingsplan worden gewijzigd. Voor de bouw van de elektrolyser zal een omgevingsvergunning voor bouwen op grond van artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder a Wabo nodig zijn.

3.1.1 Omgevingsvergunning voor milieu

Op grond van artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder a Wabo geldt een omgevingsvergunningplicht voor het oprichten, veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben van een inrichting. Deze vergunningplicht geldt voor de in het Bor als vergunningplichtig aangewezen inrich-

¹⁷ Daarnaast zal vaak een vergunning en/of een ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming vereist zijn. Wij laten die natuurtoestemmingen hier buiten beschouwing.

tingen. De wijze waarop groene waterstof wordt geproduceerd en welke activiteiten verder in de fabriek worden uitgevoerd, verschilt van geval tot geval. Hieronder schetsen wij het milieukader dat hoe dan ook geldt.

Het Bor wijst onder andere inrichtingen waartoe een IPPC-installatie behoort en inrichtingen waarop het Besluit risico's zware ongevallen 2015 ("Brzo 2015") van toepassing is, aan als omgevingsvergunningplichtig.¹⁸ Een IPPC-installatie is een installatie voor industriële activiteiten als bedoeld in bijlage I van richtlijn nr. 2010/75/EU (de "RIE"). Op grond van artikel 10 jo. categorie 4.2, aanhef en onder a van bijlage I bij de RIE, kwalificeert een installatie voor het fabriceren van anorganisch-chemische producten, zoals waterstof, als IPPC-installatie. Het Brzo 2015 is van toepassing op inrichtingen waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn of mogen zijn, in hoeveelheden gelijk aan of groter dan de hoeveelheden, genoemd in onder andere kolom 2 van deel 2, of genoemd in kolom 3 van deel 2 van bijlage I bij Richtlijn 2012/18/EU (de "Seveso-Richtlijn"). Waterstof (CAS-nummer 1333-74-0) wordt genoemd in punt 15 van deel 2 van bijlage I bij de Seveso-Richtlijn. De drempelwaarden genoemd in kolommen 2 en 3 bij de Seveso-richtlijn zijn respectievelijk 5¹⁹ en 50 ton.²⁰ Voor inrichtingen waartoe een IPPC-installatie behoort en inrichtingen waarop het Brzo 2015 van toepassing is, is het college van gedeputeerde staten bevoegd gezag.²¹

Naast bovenstaande kan de activiteit milieuvergunningplichtig zijn, omdat het Bor voor het vervaardigen, bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van onder meer waterstofgas, onder voorwaarden ook als vergunningplichtig aanwijst.²²

3.1.2 Activiteitenbesluit milieubeheer en Activiteitenregeling milieubeheer

In het Activiteitenbesluit milieubeheer ("Activiteitenbesluit") zijn voor veel activiteiten die binnen inrichtingen plaats kunnen vinden, rechtstreeks werkende, algemene regels opgenomen. Voor die activiteiten moet worden voldaan aan regels in het Activiteitenbesluit en de daarbij behorende Activiteitenregeling milieubeheer ("Activiteitenregeling"). De voorschriften voor het onderdeel milieu in een omgevingsvergunning betreffen aspecten en activiteiten die niet zijn geregeld in het Activitei-

tenbesluit en de Activiteitenregeling. Onderwerpen die gereguleerd worden in deze regelingen die ook gelden voor elektrolyzers zijn bijvoorbeeld het lozen van hemelwater (3.1.3), het in werking hebben van een koelinstallatie (3.2.6) en het opslaan en overslaan van goederen (3.4.3). Ook normen over bodem, lucht en geur op diverse plekken in de regelingen zijn relevant voor elektrolyzers.

Interessant in dit verband is dat voor de regels over windparken in het Activiteitenbesluit²³ en de Activiteitenregeling²⁴ op rijksniveau een plan-MER wordt opgesteld.²⁵ Dit omdat die regelgeving volgens de Afdeling kaderstellend is en een plan of programma als bedoeld in de smb-richtlijn betreft.²⁶ Het kabinet vindt het wenselijk om ook voor andere algemene milieuregels een plan-MER te maken en gaat na welke milieuregels dit kan betreffen.²⁷ Of onder deze milieuregels ook de algemene regels vallen die van toepassing zijn op elektrolyzers, is nog niet bekend. Wij betwijfelen of de algemene regels voor elektrolyzers plan-MER-plichtig zijn. Een van de eisen daarvoor is namelijk dat sprake is van een 'groot pakket van criteria en modaliteiten' *"die een voldoende groot belang en reikwijdte hebben om de op de betrokken sector toepasselijke voorwaarden te bepalen en dat de keuzen die via die normen in het bijzonder met betrekking tot milieu worden gemaakt, ertoe dienen de voorwaarden vast te stellen waaronder toekomstige concrete projecten voor de bouw en exploitatie van [elektrolyzers] kunnen worden vergund."*²⁸ Onzes inziens zijn de algemene regels die ook van toepassing zijn op elektrolyzers te generiek van aard om aan dit criterium te voldoen.

3.1.3 Milieueffectrapportage

Een elektrolyser kan vallen onder de activiteit vermeld in categorie D34.4 van het Besluit m.e.r.: de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie, behorend tot de chemische industrie, bestemd voor de behandeling van tussenproducten en vervaardiging van chemicaliën.²⁹ De drempelwaarde vanaf wanneer er sprake is van een formele m.e.r.-beoordelingsplicht is 100.000 ton per

²³ Paragraaf 3.2.3 Activiteitenbesluit.

²⁴ Paragraaf 3.2.3 Activiteitenregeling.

²⁵ Kamerstukken II 2020/21, 33 612, nr. 76.

²⁶ ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395.

²⁷ Kamerstukken I 2021/22, 33 612, E, p. 1.

²⁸ ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395, r.o. 39.

²⁹ Aan categorie C21.6 kan ook gedacht worden, die betrekking heeft op de oprichting van een geïntegreerde chemische installatie, dat wil zeggen een installatie voor de fabricage op industriële schaal van stoffen door chemische omzetting, waarin verscheidene eenheden naast elkaar bestaan en functioneel met elkaar verbonden zijn, bestemd voor de fabricage van diverse stoffen. Wij menen echter dat deze categorie niet gauw van toepassing zal zijn. Zie in dit verband ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2157, r.o. 5 en ABRvS 20 augustus 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BE8864, r.o. 2.2.3 en Stb. 1999, 224, p. 63: een van de vereisten is dat er sprake is van meerdere eenheden die leiden tot verhandelbare tussenproducten en daarvan is onzes inziens bij een elektrolyser geen sprake.

¹⁸ Artikel 2.1 lid 1 en lid 2 en onderdeel 1, aanhef en onder a van onderdeel B van bijlage I Bor.

¹⁹ Waarmee sprake is van een lagedrempelinrichting in de zin van artikel 1 lid 1 aanhef en onder b Brzo 2015.

²⁰ Waarmee sprake is van een hogedrempelinrichting in de zin van artikel 1 lid 1 aanhef en onder b Brzo 2015.

²¹ Artikel 2.4 Wabo jo. 3.3 lid 1 onder a Bor.

²² Artikel 2.1 lid 1 en lid 2 en categorie 2, specifiek onder 2.1 en 2.7i en I van onderdeel C van bijlage I Bor.

jaar. Daaronder geldt een informele m.e.r.-beoordelingsplicht, waarvoor overigens in grote lijnen dezelfde vereisten gelden als voor een formele m.e.r.-beoordelingsplicht.³⁰ Voor zover een plan of programma kaderstellend is voor een elektrolyser met een productiecapaciteit van 100.000 ton per jaar of meer, dan is dat plan of programma plan-m.e.r.-plichtig.³¹ Onze indruk is overigens dat een elektrolyser niet snel de drempel van 100.000 ton per jaar zal halen. Zo zou de voorgenomen elektrolyser van Shell op de Tweede Maasvlakte, met een vermogen van rond de 200 MW vooralsnog de grootste van Nederland, uitkomen op een productie van 50 – 60 ton waterstof per dag en daarmee 18.250 – 21.900 ton per jaar bij continu bedrijf.³² Als een elektrolyser de waterstoffabriek met een plan wordt mogelijk gemaakt is meteen sprake van een plan-m.e.r.-plicht.

3.2 Omgevingswet

Onder de Omgevingswet wordt het omgevingsplan een belangrijk instrument. Onder meer voor de ruimtelijke toetsing van een nieuwe activiteit zoals een elektrolyser. Er kunnen voor het bouwen twee omgevingsvergunningen nodig zijn: een omgevingsvergunning voor de (technische) bouwactiviteit³³ en een omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit.³⁴ Dat leidt tot twee activiteiten: de technische bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk. Deze scheiding wordt ook wel 'de knip' genoemd. De technische bouwactiviteit wordt aan het Besluit bouwwerken leefomgeving getoetst en de omgevingsplanactiviteit aan het omgevingsplan.³⁵

3.2.1 Milieubelastende activiteit

Met de Omgevingswet verdwijnt de term inrichting. Die wordt vervangen door de term milieubelastende activiteit (MBA). In de bijlage bij artikel 1.1 Ow wordt een MBA gedefinieerd als een 'activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit'. Onder de Ow kan het voorkomen dat slechts een deel van wat nu de inrichting is, vergunningplichtig is. Een ander deel valt dan onder de algemene regels van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Nog een ander deel van de voormalige inrichting die niet als MBA is te kwalifi-

cieren wordt dan gereguleerd door de regels van het omgevingsplan. In het omgevingsplan worden dan ook meer milieuregels opgenomen dan in het bestemmingsplan wordt gedaan.

In het Bal zijn de MBA's aangewezen waarvoor rijksregels gelden. Een aangewezen MBA is op grond van artikel 3.72 lid 1 onder b Bal het exploiteren van een IPPC-installatie voor het maken van anorganisch-chemische producten, bedoeld in categorie 4.2 van bijlage I bij de RIE. Een elektrolyser is zo'n installatie menen wij. Aan rijksregels over zeer zorgwekkende stoffen (voor zover van toepassing), emissies naar de lucht en geluid op industrieterreinen (artikel 3.74 Bal) zal voldaan moeten worden. Het opslaan van gassen is ook een aangewezen MBA (paragraaf 3.2.7 en 3.2.9 Bal). Voor de wijze van opslaan van die gassen stelt het Bal regels, net als over zeer zorgwekkende stoffen (artikel 3.23 Bal). Het Bal is niet uitputtend, maar het omgevingsplan bevat ook milieuregels, bijvoorbeeld over geluid en geur.

3.2.2 Milieueffectrapportage

Afdeling 16.4 van de Ow ziet op de milieueffectrapportage. De plan-m.e.r.-plicht geldt als het plan of programma dat wordt voorbereid, kaderstellend is voor te nemen besluiten voor projecten die m.e.r.-(-beoordelings)plichtig zijn.³⁶ Voor de plan-m.e.r.-plicht geldt dus geen zelfstandige drempelwaarde. Belangrijker wordt de vraag of een plan of programma kaderstellend is. Om te weten welke projecten m.e.r.-(-beoordelings)plichtig zijn, is artikel 16.43 Ow het startpunt. Dat bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur (het Omgevingsbesluit) de projecten en de daarvoor benodigde besluiten worden aangewezen: a. die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een MER moet worden gemaakt, en b. waarvoor moet worden beoordeeld of die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, en, als dat het geval is, waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een MER moet worden gemaakt. Die projecten staan in bijlage V bij het Omgevingsbesluit. Hierin zijn de projecten genoemd waarvoor een m.e.r.-(-beoordelings)plicht geldt. Bij veel projecten staat een drempelwaarde voor de m.e.r.-plicht. Boven de drempelwaarde moet een m.e.r. worden verricht. Onder de drempelwaarde moet het bevoegd gezag een m.e.r.-beoordeling maken voordat een omgevingsvergunning voor een MBA kan worden verleend. De eerder besproken activiteit van het behandelen van tussenproducten en vervaardigen van chemicaliën (voorheen categorie D34.4) staat in bijlage V onder categorie F5. Het Omgevingsbesluit schrijft voor de activiteit nooit een m.e.r.-plicht voor, wel een m.e.r.-beoordelingsplicht voor de verlening van

³⁰ Zie artikel 2 lid 5 onder a (formele m.e.r.-beoordeling) en b (informele m.e.r.-beoordeling) Besluit m.e.r., voor een formele m.e.r.-beoordeling gelden ten opzichte van een informele m.e.r.-beoordeling slechts aanvullende overleg- en bekendmakingsverplichtingen.

³¹ Artikel 7.2 lid 2 Wm.

³² <www.shell.nl/energie-en-innovatie/waterstof/elektrolyser.html>.

³³ Artikel 5.1 lid 2 aanhef en onder a Omgevingswet.

³⁴ Artikel 5.1 lid 1 aanhef en onder a Omgevingswet.

³⁵ Zie hierover uitgebreider E.M. van Bommel, S. Zuethoff en R. van Dam, 'Bouwen onder de Omgevingswet', TBR 2022/13.

³⁶ Artikel 16.36 lid 1 jo artikel 16.43 Ow lid 1.

een omgevingsvergunning voor een MBA voor het oprichten, wijzigen of uitbreiden van die activiteit. Een belangrijk verschil ten opzichte van categorie D34.4 is dat voor de formele m.e.r.-beoordelingsplicht onder het Omgevingsbesluit geen drempelwaarde meer geldt. Dat leidt er onzes inziens niet alleen toe dat steeds een m.e.r.-beoordeling moet worden verricht voor omgevingsvergunningverlening voor een elektrolyser, maar ook dat voor ieder plan of programma dat kaderstellend is, in beginsel³⁷ steeds een plan-m.e.r. moet worden verricht. Dit is een aanzienlijke procedurele verzwaaring ten opzichte van het huidige regime.

4. Vergunningverlening voor waterstofgasleidingen

4.1 Huidig recht

Nadat de waterstof geproduceerd wordt, moet die bij gebruikers kunnen komen. Via een waterstofgasleiding zou dat kunnen.

Bij het gebruiken van een buisleiding en het transporteren van waterstof daardoorheen, is het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) van belang. Dat bevat onder meer een zorgplicht die in acht moet worden genomen³⁸ en een plaatsgebonden risico dat niet overschreden mag worden.³⁹ Artikel 2 Regeling externe veiligheid buisleidingen (Revb) bepaalt het toepassingsbereik van de regelgeving en buisleidingen voor waterstof als brandbare stof, vallen binnen het toepassingsbereik van deze regelgeving als deze een uitwendige diameter van 70 mm of meer of een binnendiameter van 50 mm of meer en een druk van 1.600 kPa of meer hebben.⁴⁰

De aanleg of vervanging van een buisleiding is alleen toegestaan op grond van het Bevb als die in overeenstemming is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan of als daarvoor een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan⁴¹ of de beheersverordening verleend is.⁴² Voor de aanleg van buisleidingen als bedoeld in het Bevb is geen omgevingsvergunning nodig voor de bouwactiviteit op grond van artikel 3 aanhef en on-

der 7 van bijlage II van het Bor. Buisleidingen zijn niet aangewezen in het Bor als inrichtingen waarvoor een omgevingsvergunning milieu vereist is, dus die toestemming is niet nodig.

Voor het aanleggen of wijzigen van een buisleiding voor het transport van waterstof kan een m.e.r.-beoordeling nodig zijn. Categorie C8.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is relevant voor de m.e.r.-plicht en ziet op de aanleg, wijziging of uitbreiding van een buisleiding voor het transport van gas, olie, chemicaliën of voor het transport van kooldioxide (CO₂) stromen ten behoeve van geologische opslag, inclusief de desbetreffende pompstations. In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een buisleiding met een diameter van meer dan 80 centimeter en een lengte van meer dan 40 kilometer, geldt de m.e.r.-plicht. Dat is een aanzienlijke afstand en diameter die in niet alle gevallen gehaald zullen worden. Categorie D8.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. (m.e.r.-beoordelingsplicht) ziet op de aanleg, wijziging of uitbreiding van een buisleiding voor het transport van gas, olie of CO₂-stromen ten behoeve van geologische opslag of de wijziging of uitbreiding van een buisleiding voor het transport van chemicaliën. De aangewezen gevallen zijn die waarin de activiteit betrekking heeft op een buisleiding die is gelegen of geprojecteerd in een gevoelig gebied als bedoeld onder a, b of d, van punt 1 van onderdeel A van de bijlage bij het Besluit mer over een lengte van 1 kilometer of meer. De genoemde gevoelige gebieden zijn bijvoorbeeld Natura 2000-gebieden, gebieden aangewezen in bestemmingsplannen met behoud en herstel van de bestaande landschapskwaliteit, en gebieden die als rijksmonument zijn aangewezen. In deze gevallen is een m.e.r.-beoordeling nodig. Ook hier geldt natuurlijk weer dat als een plan of programma kaderstellend is voor m.e.r.(beoordelings)plichtige besluiten, sprake is van een plan-m.e.r.-plicht.

4.2 Omgevingswet

Voor buisleidingen die waterstof transporteren zal onder de Omgevingswet onder meer het Bal relevant worden. Als MBA wordt namelijk de activiteit buisleiding met gevaarlijke stoffen in paragraaf 3.4.3 van het Bal aangewezen. In paragraaf 4.108 van het Bal staan vervolgens de regels die gelden voor de aangewezen buisleidingen. Er wordt bijvoorbeeld preventiebeleid opgesteld, er geldt een plaatsgebonden risico en van de exploitatie van de MBA moet vier weken van tevoren een melding worden gedaan. De beoordelingsregels voor de vergunningplichtige MBA zijn in hoofdstuk 8 van het Bkl te vinden.

In het Omgevingsbesluit is in categorie J9 van bijlage V het project 'Buisleidingen voor het transport van gas, olie of chemicaliën [...]' opgenomen. Een

³⁷ In beginsel, want op grond van artikel 16.36 lid 3 Omgevingswet geldt een plan-m.e.r.-beoordelingsplicht voor een kaderstellend plan of programma dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau of voor kleine wijzigingen van een kaderstellend plan of programma. De Afdeling zal moeten uitwijzen of elektrolyzers onder deze uitzondering kunnen vallen en zo ja, of daarvoor het vermogen relevant is.

³⁸ Artikel 4 lid 2 Bevb.

³⁹ Artikel 6 lid 1 en 11 lid 1 Bevb.

⁴⁰ De inventarisatie van de overheid naar de normen waar een plan-MER opgesteld zou moeten worden die we in paragraaf 3.1 noemen, zou ertoe kunnen leiden dat de normen in het Bevb en Revb ook onderzocht worden.

⁴¹ Waaronder op grond van artikel 1 lid 2 Bevb ook worden begrepen provinciale en rijksinpassingsplannen.

⁴² Artikel 6 lid 4 Bevb.

m.e.r.-plicht geldt als sprake is van de aanleg, wijziging of uitbreiding van zo'n buisleiding met (1) een diameter van meer dan 0,8 meter en (2) een lengte van meer dan 40 kilometer. Als een buisleiding voor het transport van gas, olie of chemicaliën wordt aangelegd, gewijzigd of uitgebreid geldt een m.e.r.-beoordelingsplicht. Anders dan onder het Besluit m.e.r. geldt dus geen drempelwaarde voor de toepasselijkheid van een m.e.r.-beoordelingsplicht voor de aanleg van een waterstoftransportleiding. Ook hier geldt dan dat voor ieder plan of programma dat kaderstellend is, in beginsel⁴³ steeds een plan-m.e.r. moet worden verricht. Dit is een aanzienlijke procedurele verzwaring ten opzichte van het huidige regime.

5. Coördinatie en versnelling van omgevingsrechtelijke milieubesluitvorming voor de groene waterstofinfrastructuur onder huidig recht

5.1 Inleiding

De realisatie van de groene waterstofinfrastructuur vergt op korte termijn veel besluitvorming. De huidige en toekomstige regelgeving bieden handvatten om die besluitvorming te coördineren en verstellen.

5.2 Rijkscoördinatierегeling van toepassing op bepaalde energie-infrastructuurprojecten op grond van de Elektriciteitswet 1998, de Mijnbouwwet en de Gaswet

De urgentie om te komen tot uitbreiding van hernieuwing van de energie-infrastructuur is er niet voor het eerst. Bijna 15 jaar geleden was er groot belang bij snelle besluitvorming ten behoeve van duurzame en niet-duurzame energieprojecten. Daarom is met de wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Mijnbouwwet en de Gaswet in verband met de toepassing van de rijkscoördinatierегeling op energie-infrastructuurprojecten,⁴⁴ de rijkscoördinatierегeling op grond van paragraaf 3.6.3 Wro (RCR) van toepassing geworden op grootschalige energie-infrastructuurprojecten. Er werd beoogd de procedures rond de totstandkoming van (duurzame) energie-infrastructuurprojecten te verkorten en te stroomlijnen, zodat die projecten sneller kunnen worden gerealiseerd.⁴⁵

Toepassing van de RCR vindt plaats bij wet of een besluit van de minister van Volkshuisvesting

⁴³ In beginsel, want op grond van artikel 16.36 lid 3 Omgevingswet geldt een plan-m.e.r.-beoordelingsplicht voor een kaderstellend plan of programma dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau of voor kleine wijzigingen van een kaderstellend plan of programma. De Afdeling zal moeten uitwijzen of elektrolyzers onder deze uitzondering kunnen vallen en zo ja, of daarvoor het vermogen relevant is.

⁴⁴ Stb. 2008, 416.

⁴⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 326, nr. 3, p. 1.

en Ruimtelijke Ordening of een andere minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, indien de verwezenlijking van het nationaal ruimtelijk beleid dat wenselijk maakt.⁴⁶ De toepasselijkheid van de RCR bij wet is geregeld in hoofdstuk 2A, paragraaf 2 en hoofdstuk 3, paragraaf 3 Elektriciteitswet 1998, paragraaf 5.1a Gaswet en hoofdstuk 9a Mijnbouwwet. De besluiten die in ieder geval op grond van voornoemde wetten onder de regeling vallen, staan vermeld in het Uitvoeringsbesluit rijkscoördinatierегeling energie-infrastructuurprojecten.⁴⁷

De Elektriciteitswet 1998 bepaalt dat de RCR van toepassing is op productie-installaties, met inbegrip van aansluiting van die installatie op een net, met een capaciteit van ten minste 100 MW (ingeval van opwekking van elektriciteit met behulp van windenergie),⁴⁸ 50 MW (ingeval van opwekking van elektriciteit met behulp van duurzame elektriciteit anders dan met behulp van windenergie) en op productie-installaties met een capaciteit van tenminste 500 MW (ingeval van opwekking van andere dan duurzame elektriciteit).

De Gaswet bepaalt dat de RCR van toepassing is op (i) een uitbreiding van het landelijk gastransportnet, voor zover het betreft de van dat net deel uitmakende leidingen met een druk van ten minste 40 bar en een diameter van ten minste 45,7 centimeter, met inbegrip van de aansluitingen op die leidingen; (ii) de aanleg of uitbreiding van een interconnector als bedoeld in artikel 18h Gaswet, met inbegrip van het connectiepoint met deze interconnector; (iii) een uitbreiding van het landelijk gastransportnet of de aanleg of uitbreiding van een interconnector met inbegrip van het connectiepoint met deze interconnector, voor zover het een project betreft voor gas dat is opgenomen op de Unielijst van projecten van gemeenschappelijk belang;⁴⁹ en (iv) de aanleg of uitbreiding van een LNG-installatie met een capaciteit van ten minste 4 miljard m³, met inbegrip van de aansluiting van de installatie op een net.⁵⁰

⁴⁶ Artikel 3.35 lid 1 aanhef Wro.

⁴⁷ Op grond van artikelen 9d lid 1 en 20c lid 1 Elektriciteitswet 1998, 39d lid 1 Gaswet en 141c lid 1 Mijnbouwwet.

⁴⁸ De provinciale coördinatierегeling is van toepassing op een productie-installatie, met inbegrip van de aansluiting van die installatie op een net, met een capaciteit van ten minste 5 maar niet meer dan 100 MW, indien het betreft een installatie voor de opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie.

⁴⁹ Bedoeld in artikel 3 lid 4 Verordening (EU) nr. 347/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2013 betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur en tot intrekking van Beschikking nr. 1364/2006/EG en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 713/2009, (EG) nr. 714/2009 en (EG) nr. 715/2009 (PbEU 2013, L 115).

⁵⁰ Volledigheidshalve vermelden wij hier nog dat artikel 141a lid 1 Mijnbouwwet bepaalt dat de RCR van toepassing is op onder meer de aanleg of uitbreiding van onder meer een mijnbouwwerk ten behoeve van de opslag van stoffen en pijpleidingen ten behoeve van het opslaan van stoffen.

Toepasselijkheid van de RCR op grond van vernoemde bepalingen uit de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet werkt als volgt. Op grond van artikel 3.35 lid 1 aanhef en onder a Wro wordt een project waarop de RCR van toepassing is mogelijk gemaakt door middel van hetzij een rijksinpassingsplan,⁵¹ hetzij met een rijksomgevingsvergunning.⁵² Op grond van artikel 3.35 lid 1 aanhef en onder b Wro wordt de voorbereiding en de bekendmaking van de besluiten die op grond van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet binnen het bereik van de RCR vallen, gecoördineerd door de minister voor Klimaat en Energie. Toepasselijkheid van de RCR leidt er niet toe dat de minister voor Klimaat en Energie ook bevoegd is tot het nemen van deze besluiten, de minister coördineert slechts. Maar in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet staat dat de minister voor Klimaat en Energie, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, kan bepalen dat hij één of meer besluiten kan nemen die nodig zijn voor de besluiten waarop de coördinatie-regeling van toepassing is.⁵³ Daarnaast staat in artikel 3.36 lid 1 Wro dat indien niet op grond van enige wet is bepaald dat de betrokken minister de bevoegdheid tot het voorbereiden en het nemen van uitvoeringsbesluiten heeft overgenomen van de in eerste aanleg bevoegde organen, hij dat kan doen als het in eerste aanleg bevoegde gezag het benodigde besluit niet of niet tijdig overeenkomstig de aanvraag neemt, dan wel een beslissing neemt die naar het oordeel van de minister wijziging behoeft.

Op de voorbereiding van deze besluiten is afdeling 3.4 Awb van toepassing.⁵⁴ Op grond van artikel 3.35 lid 1 aanhef en onder c Wro kan de planologische- en uitvoeringsmodule worden gecombineerd. Praktisch is dat een omgevingsvergunning voor bouwen wordt getoetst aan het nog in niet in werking getreden rijksinpassingsplan waarop de RCR van toepassing is en dat een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit niet vereist is voor werken of werkzaamheden ter invoering van het rijksinpassingsplan.⁵⁵

Indien artikel 3.35 lid 1 aanhef en onder b, respectievelijk onder c, Wro worden toegepast, dan wor-

den deze besluiten op grond van artikel 8.3 lid 1 onder a, respectievelijk onder b, Wro, voor de mogelijkheid van beroep als een besluit aangemerkt. Tegen de gecoördineerde voorbereide besluitvorming staat direct beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁵⁶ Op grond van artikel 8.3 lid 2 Wro doet de Afdeling binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift uitspraak op een beroep tegen besluitvorming waarop de RCR van toepassing is.

Het uitgangspunt van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet is dat de beide modules van de RCR van serieel worden gevolgd,⁵⁷ maar dat de minister voor Klimaat en Energie kan bepalen dat de RCR buiten toepassing wordt gelaten, dat alleen de planologische module of alleen de uitvoeringsmodule wordt toegepast, dan wel dat beide modules parallel worden toegepast, indien redelijkerwijs niet valt te verwachten dat toepassing van de serieel toegepaste RCR de besluitvorming in betekende mate zal versnellen of daaraan anderszins aanmerkelijke voordelen zijn verbonden.⁵⁸

Het is niet nodig dat alle uitvoeringsvergunningen in één keer worden aangevraagd en verleend, dat kan ook in 'mandjes' waarop ieder afzonderlijk de RCR van toepassing is. Een mandje kan ook uit één besluit bestaan.⁵⁹

Al met al is de RCR een praktische regeling die leidt tot snelheid en stroomlijning van omgevingsrechtelijke besluitvorming vereist voor energie-infrastructuurprojecten.

5.3 RCR niet van rechtswege van toepassing op elektrolyzers en transportnet, wel op opslag

Het zou voor de hand liggen dat de RCR ook van toepassing zou zijn op de groene waterstofinfrastructuur, maar dat is voornamelijk niet geheel het geval. Dat wil zeggen: elektrolyzers vallen niet onder het bereik van de RCR, maar de leidingen (en opslag) wel.

Een elektrolyser is namelijk geen productie-installatie voor elektriciteit, maar slechts een installatie waarin elektriciteit wordt geconverteerd in waterstof. Daarnaast is als mogelijk relevante categorie waarin op grond van artikel 39b lid 1 Gaswet de RCR van toepassing zou kunnen zijn op een elektrolyser enkel in onderdeel d daarvan de aanleg of

⁵¹ Artikel 3.28 Wro, op grond van artikel 3.35 lid 2 Wet ruimtelijke ordening jo artikel 9c lid 1 Elektriciteitswet 1998 en artikel 39c lid 1 Gaswet, vast te stellen door de ministers voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de minister voor Klimaat en Energie. "Onze Minister" in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet is de minister van Economische Zaken en Klimaat, maar door de portefeuilleverdeling van het kabinet Rutte IV vallen deze wetten onder de minister voor Klimaat en Energie.

⁵² Artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a nummer 3 Wabo, op grond van artikel 3.35 lid 2 Wet ruimtelijke ordening jo artikel 9c lid 1 Elektriciteitswet 1998 en artikel 39c lid 1 Gaswet te verlenen door de minister voor Klimaat en Energie.

⁵³ Artikel 9c lid 3 Elektriciteitswet 1998, en artikel 39c lid 3 Gaswet jo artikel 3.35 lid 3 Wro.

⁵⁴ Artikel 3.35 lid 4 jo artikel 3.31 lid 3 Wro.

⁵⁵ Artikel 3.35 lid 7 jo artikel 3.30 lid 3 Wro.

⁵⁶ Artikel 2 van bijlage 2 Awb.

⁵⁷ Kamerstukken II 2007/08, 31 326, nr. 3, p. 15-16.

⁵⁸ Artikel 9b lid 4 Elektriciteitswet 1998 en artikel 39b lid 3 Gaswet.

⁵⁹ ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:296, r.o. 9 - 9.2.

uitbreiding van een LNG-installatie genoemd.⁶⁰ Bovendien is de Gaswet überhaupt niet van toepassing op waterstof. De Gaswet is namelijk van toepassing op gasvormige stoffen die in hoofdzaak bestaan uit methaan of een andere stof die vanwege haar eigenschappen aan methaan gelijkwaardig is (gemakshalve: aardgas).⁶¹ Hieronder valt waterstofgas niet.⁶²

Vanwege de ambitie om te komen tot 500 MW geïnstalleerd vermogen voor elektrolyse in 2025 en tot 3 – 4 GW geïnstalleerd vermogen in 2030, lijkt het op het eerste gezicht voor de hand te liggen ook elektrolyse vanaf bijvoorbeeld 50 MW onder het bereik van de RCR te brengen.⁶³

Omdat de Gaswet niet van toepassing is op waterstof, heeft de minister voor Klimaat en Energie op 1 april 2022 besloten de RCR van toepassing te verklaren op de landelijke infrastructuur voor het transport van waterstofgas.⁶⁴ Onder dit landelijk transportnet voor waterstofgas wordt verstaan: “met elkaar verbonden leidingen of hulpmiddelen bestemd of gebruikt voor het op nationaal of landsgrensoverschrijdend niveau transporteren van waterstofgas, met inbegrip van hulpmiddelen en installaties waarmee ondersteunende diensten voor dat transport worden verricht, en met uitzondering van a. leidingen waarvan niet is voorzien dat deze op het landelijke transportnet voor waterstofgas zullen worden aangesloten; b. leidingen en hulpmiddelen die onderdeel uitmaken van een op 1 januari 2022 bestaand transportnet voor waterstofgas of toekomstige uitbreidingen vormen direct ge-

koppeld aan deze leidingen; c. leidingen die behoren tot de installatie van een afnemer of invoeder.”⁶⁵

Kortom, de RCR is via het rijkscoördinatiebesluit van toepassing op transportleidingen van waterstofgas, maar niet op elektrolyzers.

6. Coördinatie en versnelling van omgevingsrechtelijke milieubesluitvorming voor de groene waterstofinfrastructuur onder de Omgevingswet

6.1 Inleiding

Onder de Omgevingswet wordt het projectbesluit geïntroduceerd, dat het inpassingsplan uit de Wro, het tracébesluit uit de Tracéwet, het projectplan uit de Waterwet en de coördinatie-regelingen van de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet vervangt.⁶⁶ Hierdoor wordt in de door de Invoeringswet Omgevingswet gewijzigde Elektriciteitswet 1998 en Gaswet niet meer verwezen naar artikel 3.35 Wro, maar naar het projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 Omgevingswet. De projecten waarnaar deze wetten verwijzen en waarvoor een projectbesluit moet worden vastgesteld, zijn in grote lijnen gelijk aan die hiervoor genoemd, onder het huidige recht. Daarnaast is op 1 juli 2022 de ministerraad akkoord gegaan met het ontwerp van de Energiewet, welk ontwerp voor advies aan de Raad van State is gezonden.⁶⁷ De Energiewet vervangt de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. De drempel van de verplichting voor de minister voor Klimaat en Energie om een projectbesluit vast te stellen is alleen voor zonne-energie verhoogd van 50 MW (onder de Elektriciteitswet 1998 vallend onder de categorie duurzame energie anders dan windenergie) naar 100 MW. Ook in de Energiewet valt waterstofgas niet onder de definitie van gas,⁶⁸ zodat ook onder de Energiewet niet bij wet een projectbesluit verplicht is voor transportleidingen voor waterstofgas.

In de toelichting op het hiervoor genoemde rijkscoördinatiebesluit voor de landelijke infrastructuur voor het transport van waterstofgas staat hierom dat onder de Omgevingswet voor deze infrastructuur rijksprojectbesluiten zullen worden vastgesteld. Een bevoegdheid om in generieke zin het nemen van rijksprojectbesluiten als uitgangspunt te nemen voor de landelijke infrastructuur voor het transport van waterstofgas voor te schrijven, vergelijkbaar met het rijkscoördinatiebesluit, ontbreekt

⁶⁰ Wel voorziet artikel 1i lid 1 Gaswet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur bij wege van experiment af te wijken van het bepaalde bij of krachtens de Gaswet, in welk geval waterstof wel binnen het bereik van de Gaswet zou kunnen vallen. Van die mogelijkheid is echter geen gebruik gemaakt. Zie hierover B.J.M. van Oorschot en V.V. Jacobs, ‘Opschalen van groene waterstof: mogelijkheden en belemmeringen binnen het huidige juridische kader’ (in het bijzonder paragraaf 3.4.1), NTER 2021/2.

⁶¹ Artikel 1 lid 1 onder b Gaswet.

⁶² Overigens valt het ombouwen van aardgasgestookte centrales naar waterstofgestookte centrales onzes inziens niet binnen het bereik van artikel 9b lid 1 aanhef en onder b Elektriciteitswet 1998. Dat vergt dat sprake is van de aanleg van een installatie voor de opwekking van duurzame elektriciteit anders dan met behulp van windenergie. Duurzame elektriciteit dient op grond van artikel 1 lid 1 onder u Elektriciteitswet 1998 te zijn opgewekt met behulp van hernieuwbare energiebronnen. Tot hernieuwbare energiebronnen behoren op grond van artikel 1 lid 1 onder t Elektriciteitswet 1998 wind, zonne-energie, omgevingslucht-, oppervlaktewater- en aardwarmte, energie uit de oceanen, waterkracht, biomassa, stortgas, rioolwaterzuiveringsgas en biogas. Waterstofgas wordt hier niet vermeld. Mogelijk kan overigens betoogd worden dat elektriciteit opgewekt door verbranding van waterstof kan worden aangemerkt als energie uit wind of uit zon.

⁶³ Daarnaast ligt coördinatie van de vestigingslocaties van elektrolyzers (die doorgaans private initiatieven zijn) voor de hand. Dat zal mogelijk gebeuren in het Programma Energiehoofdstructuur (*Kamerstukken I 2022/23*, 32 813, A.O., p. 2).

⁶⁴ Besluit Toepassing van de rijkscoördinatie-regeling op de landelijke infrastructuur voor het transport van waterstofgas, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Stcrt.* 2022, 11156.

⁶⁵ Op grond van artikel 3.35 lid 9 Wro is op een rijkscoördinatiebesluit een voorhangprocedure van toepassing, op grond waarvan beide kamers van de Staten-Generaal worden geacht ingestemd te hebben als zij niet binnen vier weken na toezending van het besluit hebben besloten tot behandeling daarvan.

⁶⁶ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 54.

⁶⁷ <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK010483>

⁶⁸ Artikel 1.1 Energiewet.

in de Omgevingswet. De andere (naast het projectbesluit) opvolger van de RCR, de in paragraaf 6.3 te bespreken afdeling 3.5 Awb (nieuw), voorziet namelijk niet in de mogelijkheid van een coördinatiebesluit waarvan uitgangspunt is dat bepaalde projecten slechts met een (rijks)projectbesluit mogelijk worden gemaakt. Hierom zal de minister voor Klimaat en Energie telkens een afweging kunnen maken of hij een deel van de landelijke infrastructuur voor het transport van waterstofgas vergund met een projectbesluit, of bijvoorbeeld met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor een project van nationaal belang op grond van artikel 4.8 Omgevingsbesluit.

Het projectbesluit is op het eerste gezicht een effectief instrument om grote projecten mee te vergunnen. Het projectbesluit wijzigt het omgevingsplan met regels die nodig zijn voor het uitvoeren en in werking hebben of in stand houden van het project⁶⁹ en voor zover dat uitdrukkelijk in het projectbesluit is bepaald, geldt het projectbesluit als omgevingsvergunning voor activiteiten ter voering van het projectbesluit.⁷⁰ Met één projectbesluit kunnen kortom alle toestemmingen voor het project met één besluit worden verleend. Dat is overigens niet verplicht, die toestemmingen kunnen ook later worden verleend. Op de toestemmingen die nodig zijn ter uitvoering van het projectbesluit, voor zover dat is voorgeschreven in artikel 9b lid 2 Elektriciteitswet 1998 (zoals dat gaat luiden na inwerkingtreding van de (Invoeringswet) Omgevingswet) en artikel 39b lid 2 Gaswet (zoals dat gaat luiden na inwerkingtreding van de (Invoeringswet) Omgevingswet, is artikel 16.7 Omgevingswet van toepassing en daarmee de coördinatie-regeling Awb (nieuw). Artikel 16.7 Omgevingswet kan op grond van artikel 5.45 lid 1 Omgevingswet ook bij besluit van toepassing worden verklaard. Dat laatste zal voor elektrolyzers, voor zover die met een projectbesluit mogelijk worden gemaakt en de landelijke infrastructuur voor het transport van waterstofgas, het geval zijn.

6.2 Procedure projectbesluit

Één van de voorgangers van het projectbesluit is het tracébesluit op grond van de Tracéwet, waarmee de voorbereidingsprocedure van het projectbesluit veel gelijkenis vertoont. De procedure bestaat uit drie tot vier stappen: 1) kennisgeving van het voornemen en participatie;⁷¹ 2) uitvoering van de verkenning;⁷² 3) het nemen van een voorkeursbeslissing;⁷³ en 4) het nemen van een projectbesluit.

De voorkeursbeslissing is een stap die niet altijd gezet wordt.

De minister voor Klimaat en Energie bepaalt in de kennisgeving van het voornemen of het projectbesluit met of zonder daaraan voorafgaand voorkeursbeslissing wordt genomen.⁷⁴ Indien dit het geval is, dan is relevant dat de voorkeursbeslissing een plan of programma is waarvoor een plan-MER-plicht kan gelden.⁷⁵ De voorkeursbeslissing vormt daarnaast een kader voor een projectbesluit dat als benodigd besluit is aangewezen op grond van artikel 16.43 lid 1 Ow juncto artikel 11.6 lid 3 aanhef en onder a Omgevingsbesluit (Ob) voor een m.e.r.-(beoordelings)plichtig project. Naast het beschrijven van het voornemen, wordt in de kennisgeving ook de wijze van participatie vormgegeven en daarmee wie worden betrokken, waarover zij worden betrokken, wanneer zij worden betrokken, wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bij het betrekken van deze partijen en waar aanvullende informatie beschikbaar is.⁷⁶ Bij het voornemen stelt het bevoegd gezag met het oog op de verkenning een ieder in de gelegenheid, binnen een door hem te stellen termijn, mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen. Het bevoegd gezag geeft daarbij uitgangspunten aan voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van die oplossingen.⁷⁷

Bij de verkenning vergaart het bevoegd gezag de nodige kennis en inzichten over de aard van de opgave, de voor de fysieke leefomgeving relevante ontwikkelingen en de mogelijke oplossingen voor die opgave. Degene die een mogelijke oplossing heeft voorgedragen, kan daarbij verzoeken dat het bevoegd gezag daarover advies vraagt aan een onafhankelijke deskundige. Het bevoegd gezag kan ook ambtshalve een onafhankelijke deskundige verzoeken te adviseren.⁷⁸ Het bevoegd gezag beslist of de voorgedragen mogelijke oplossingen redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen.⁷⁹

Voor zowel de voorbereiding van de voorkeursbeslissing als het projectbesluit dient de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb te worden doorlopen.⁸⁰

Vervolgens kan het projectbesluit worden vastgesteld, waarbij wordt aangegeven hoe burgers,

⁶⁹ Artikel 5.52 lid 1 Omgevingswet.

⁷⁰ Artikel 5.52 lid 2 aanhef en onder a Omgevingswet juncto artikel 5.7 lid 1 onder b Ob.

⁷¹ Artikel 5.47 lid 1 Omgevingswet.

⁷² Artikel 5.48 Omgevingswet.

⁷³ Artikel 5.49 Omgevingswet.

⁷⁴ Artikel 5.47 lid 1 Omgevingswet.

⁷⁵ Artikel 16.34 lid 2 Ow bepaalt dat een voorkeursbeslissing een plan of programma is in de zin van de smb-richtlijn, waarvan de vaststelling is geregeld in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen en waarin het voor de vaststelling van die plannen en programma's bevoegde bestuursorgaan en de procedure voor de opstelling ervan is vastgelegd.

⁷⁶ Artikel 5.3 Omgevingsbesluit.

⁷⁷ Artikel 5.47 lid 3 Omgevingswet.

⁷⁸ Artikel 5.48 lid 2 Omgevingswet.

⁷⁹ Artikel 5.48 lid 3 Omgevingswet.

⁸⁰ Artikel 16.70 aanhef en onder a en 16.71 lid 1 onder a Ow.

bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de door derden voorgedragen mogelijke oplossingen en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen.⁸¹

De besluiten ter uitvoering van het projectbesluit worden voorbereid met de – door de inwerkingtreding van de Ow gewijzigde – coördinatieprocedure uit afdeling 3.5 Awb.⁸² Er staat tegen het projectbesluit beroep in één instantie open bij de Afdeling.⁸³ Hetzelfde geldt voor besluiten ter uitvoering van het projectbesluit.⁸⁴

Als een voorkeursbeslissing wordt genomen, kan die vier uitkomsten hebben, namelijk (i) het uitvoeren van een project; (ii) een oplossing zonder project; (iii) een combinatie van de voorgaande twee mogelijkheden met de uitvoering van andere projecten; of (iv) het niet uitwerken van een oplossing.⁸⁵

De minister voor Klimaat en Energie neemt geen projectbesluit als het project naar zijn oordeel met toepassing van artikel 5.55 Ow kan worden uitgevoerd en de gemeente waar het project wordt uitgevoerd, daarmee instemt.⁸⁶ Artikel 5.55 Ow heeft betrekking op zogenoemde gemeentelijke projecten van publiek belang. Gemeentes kunnen voor dergelijke projecten geen projectbesluit vaststellen – zij hebben niet de bevoegdheid dit instrument te gebruiken – maar kunnen ten behoeve van deze projecten het geldende omgevingsplan wel wijzigen met toepassing van een aantal van de procedurestappen van de projectprocedure (waaronder het uitvoeren van een verkenning en het nemen van een voorkeursbeslissing). Ook kan de minister voor Klimaat en Energie op grond van artikel 5.44b lid 1 Ow in overeenstemming met de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de bevoegdheid om een projectbesluit vast te stellen, overdragen aan gedeputeerde staten van de provin-

cie waar het project geheel of in hoofdzaak wordt uitgevoerd, als zij daarmee instemmen.⁸⁷ Onder de Energiewet ligt de lat nog iets lager om geen projectbesluit vast te stellen. Op grond van artikel 6.1 lid 3 Energiewet stelt de minister geen projectbesluit vast als naar zijn oordeel besluitvorming door een ander bestuursorgaan het project kan versnellen of aan besluitvorming door een ander bestuursorgaan anderszins aanmerkelijke voordelen zijn verbonden. Het vereiste dat een gemeente dan de gemeentelijke projectprocedure moet voeren, geldt dan niet.

Tot slot staat tegen het projectbesluit direct beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en wordt binnen zes maanden (maximaal te verlengen met drie maanden) na ontvangst van het verweerschrift beslist.⁸⁸

6.3 Procedure coördinatie-regeling Awb

Zoals wij hiervoor schreven hoeft het projectbesluit niet in alle besluiten ter uitvoering van het projectbesluit te voorzien, dat kan ook later. In dat geval kan artikel 16.7 Omgevingswet van toepassing zijn verklaard en daarmee de coördinatie-regeling Awb (nieuw). De coördinatie-regeling Awb betreft een nieuwe afdeling 3.5 Awb, waarin is voorzien met de Wet Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en het nieuwe deelcompensatierecht.⁸⁹ Afdeling 3.5 Awb (nieuw) treedt in werking gelijktijdig met de Omgevingswet.

De procedure onder de coördinatie-regeling Awb is – op hoofdlijnen – als volgt. Het bevoegd gezag voor het projectbesluit is het coördinerend bestuursorgaan.⁹⁰ Wanneer het coördinerend bestuursorgaan niet bevoegd is tot het nemen van een van de samenhangende besluiten, dan behoeft het coördinerend bestuursorgaan de instemming

⁸¹ Artikel 5.51 Omgevingswet.

⁸² Artikel 9b lid 2 Elektriciteitswet 1998, zoals dat komt te luiden na inwerkingtreding van de (Invoeringswet) Omgevingswet jo. artikel 16.7 Ow.

⁸³ Zie artikel 2.2 onderdeel B onder 2 Invoeringswet Omgevingswet. Op grond van artikel 16.87 lid 1 Ow dient de Afdeling op beroepen tegen een projectbesluit binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift beslissen. In bijzondere omstandigheden kan de Afdeling deze termijn met ten hoogste drie maanden verlengen (artikel 16.87 lid 2 Ow).

⁸⁴ Op beroepen tegen een besluit ter uitvoering van een projectbesluit waarop afdeling 3.5 Awb van toepassing is, beslist de Afdeling binnen zes maanden na ontvangst van de verweerschriften (artikel 16.87 lid 3 Ow).

⁸⁵ Artikel 5.49 Ow.

⁸⁶ Artikel 9b lid 3 Elektriciteitswet 1998 en artikel 39c lid 3 Gaswet, zoals deze komen te luiden na inwerkingtreding van de (Invoeringswet) Omgevingswet.

⁸⁷ Op grond van artikel 5.1 lid 1 Ob dient de minister, indien hij gebruik maakt van artikel 5.44b lid 1 Ow, in overeenstemming met de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (in de geraadpleegde versie van het Ob wordt nog gesproken over de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar sinds de komst van de minister van VRO is deze minister eindverantwoordelijk geworden voor de Ow, zie ook *Kamerstukken I* 2021-2022, 34 986, nr. DC), tegelijk met of zo snel mogelijk na de bekendmaking van het delegatiebesluit kennis te geven van dat besluit op de in artikel 12 van de Bekendmakingswet bepaalde wijze en doet mededeling van dat besluit door toezending daarvan aan de initiatiefnemer.

⁸⁸ Artikel 16.87 leden 1 en 2 Omgevingswet.

⁸⁹ Stb. 2021, 135. Zie uitgebreider: H.A.J. Gierveld, 'Een coördinatie-regeling voor besluitvorming in het omgevingsrecht hoort thuis in de Omgevingswet en niet in de Awb', *TBR* 2018/102; H.A.J. Gierveld, 'Waarom de nieuwe afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht geheel geschikt is voor het coördineren van omgevingsrechtelijke besluiten', *TBR* 2020/91; L.R.M.A. Beurskens, J.H.N. Ypinga en K.J. de Graaf, 'De Omgevingswet als aanjager voor de nieuwe coördinatie-regeling in de Awb', *TO* 2018/2.4 en L.R.M.A. Beurskens en J.H.N. Ypinga, 'Reprise: naar een nieuwe coördinatie-regeling in de Awb', *TO* 2019/4.4.

⁹⁰ Artikel 5.45 lid 3 Omgevingswet jo. artikel 3:21 lid 1 Awb (zoals luidend na inwerkingtreding van de Omgevingswet).

van het wel bevoegde bestuursorgaan.⁹¹ Maar op grond van artikel 5.45a Omgevingswet kan het coördinerend bestuursorgaan in plaats van het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan voorzien in het nemen van een besluit, als het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan het besluit niet of niet tijdig heeft genomen of het besluit van dat bestuursorgaan de uitvoering van het projectbesluit belemmert. Deze regeling is ontleend aan artikel 3.36 Wro. Een vergelijkbare regeling met artikel 3.35 lid 3 Wro (doorzettingsmacht) is opgenomen in artikel 5.45a lid 2 Omgevingswet.

Ook onder afdeling 3.5 Awb (nieuw) is het mogelijk af te zien van toepassing van de coördinatie-regeling, indien redelijkerwijs niet valt te verwachten dat toepassing daarvan op een besluit de voortgang van de besluitvorming over de te coördineren besluiten in betekenende mate zal versnellen of dat aan deze toepassing anderszins aanmerkelijke voordelen zijn verbonden.⁹²

Indien op een van de besluiten afdeling 3.4 Awb van toepassing is, dan is die afdeling van toepassing op alle besluiten.⁹³ Dit wijkt af van uitvoeringsmodule van de RCR, waarvoor altijd afdeling 3.4 Awb van toepassing is.⁹⁴ Het coördinerende bestuursorgaan maakt de besluiten gelijktijdig bekend en legt deze, indien tevens terinzagelegging wettelijk is voorgeschreven op grond van afdeling 3.4 Awb, gelijktijdig ter inzage.⁹⁵

Voor de mogelijkheid van beroep worden besluiten die zijn voorbereid met toepassing van afdeling 3.5 Awb (nieuw) aangemerkt als één besluit.⁹⁶ Indien tegen een of meer van de besluiten beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, dan geldt dat voor alle besluiten.⁹⁷ Als de besluiten worden genomen ter uitvoering van een projectbesluit, dan beslist de Afdeling op het beroep daartegen binnen zes maanden na ontvangst van de verweerschriften.⁹⁸

Hoewel met het projectbesluit het planologische kader gecreëerd zal zijn, is – pas – met de wetswijziging waarmee afdeling 3.5 Awb is gewijzigd, artikel 16.14a Omgevingswet toegevoegd. Dat artikel strekt ertoe dat als afdeling 3.5 Awb (nieuw)

wordt toegepast op de voorbereiding van een omgevingsplan en de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning en de beslissing op de aanvraag wordt genomen gelijktijdig met of na de vaststelling van dat omgevingsplan, bij de beslissing wordt uitgegaan van de regels in dat omgevingsplan. Dit is in lijn met artikel 3.30 lid 3 Wro en voorziet in een grote behoefte.

6.4 Vergelijking RCR en projectbesluit met coördinatie-regeling Awb

Het is duidelijk merkbaar dat het projectbesluit ook een opvolger is van de Tracéwet. De procedure ‘aan de voorkant’ is aanzienlijk uitgebreider dan bij besluitvorming waarop nu de RCR van toepassing is. Voordat een ontwerp van het projectbesluit ter inzage kan worden gelegd (al dan niet met een milieueffectrapport), moet eerst een uitgebreide verkenningfase worden verricht, inclusief deskundigenonderzoek. Daarnaast is er ook nog de mogelijkheid van een voorkeursbeslissing. Hoewel een dergelijke participatief voortraject ongetwijfeld zal bijdragen aan de zorgvuldigheid van de besluitvorming, is een zekere snelheid ook wat waard. Wij zouden het niet gek vinden als op bepaalde projectbesluiten voor onderdelen van de groene waterstofinfrastructuur, die zijn opgenomen in een programma in de zin van de Omgevingswet (bijvoorbeeld het Programma Energiehoofdstructuur), het niet nodig is de verkenningfase te doorlopen.

Onder de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet jo de Wet ruimtelijke ordening is het mogelijk af te zien van het toepassen van de RCR, terwijl de minister voor Klimaat en Energie samen met de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening bevoegd gezag blijft voor het rijksinpassingsplan. Een vergelijkbare mogelijkheid bestaat niet onder de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet jo de (Invoeringswet) Omgevingswet en de Energiewet jo de (Invoeringswet) Omgevingswet. Op grond van 9b lid 3 Elektriciteitswet 1998 en artikel 39c lid 3 Gaswet, zoals gewijzigd met de (Invoeringswet) Omgevingswet, neemt de minister voor Klimaat en Energie alleen geen projectbesluit als het project naar zijn oordeel met toepassing van de gemeentelijke projectprocedure van artikel 5.55 Omgevingswet kan worden uitgevoerd en de gemeente waar het project wordt uitgevoerd, daarmee instemt. In dat geval wordt de gemeente het bevoegd gezag. Op grond van artikel 6.1 lid 3 Energiewet stelt de minister geen projectbesluit vast als naar zijn oordeel besluitvorming door een *ander bestuursorgaan* het project kan versnellen of aan besluitvorming door een *ander bestuursorgaan* anderszins aanmerkelijke voordelen zijn verbonden.

En alternatief voor het nemen van een projectbesluit (waarmee relatief langdurige voorbereiding wordt voorkomen) zou dan zijn de verlening van

⁹¹ Artikel 3:21 lid 2 Awb (zoals luidend na inwerkingtreding van de Omgevingswet).

⁹² Artikel 3:21 lid 3 Awb (zoals luidend na inwerkingtreding van de Omgevingswet).

⁹³ Artikel 3:25 lid 1 Awb (zoals luidend na inwerkingtreding van de Omgevingswet).

⁹⁴ Artikel 3.35 lid 4 jo artikel 3.31 lid 3 Wet ruimtelijke ordening.

⁹⁵ Artikel 3:26 lid 2 Awb (zoals luidend na inwerkingtreding van de Omgevingswet).

⁹⁶ Artikel 3:28 Awb (zoals luidend na inwerkingtreding van de Omgevingswet).

⁹⁷ Artikel 3:29 lid 2 aanhef en onder a Awb (zoals luidend na inwerkingtreding van de Omgevingswet).

⁹⁸ Artikel 16:87 lid 3 Omgevingswet.

een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor een project van nationaal belang op grond van artikel 4.8 Omgevingsbesluit. Bij afwijkactiviteiten van nationaal belang gaat het doorgaans om projecten van publiek belang die gezien hun omvang en complexiteit geen projectbesluit vergen, maar waarvoor toch een belangenafweging op nationaal niveau moet worden gemaakt.⁹⁹ “Een project van nationaal belang hoeft niet per se een project te zijn dat door het Rijk of de minister zelf wordt uitgevoerd: het kan bijvoorbeeld ook gaan om het mogelijk maken van een onderdeel van een nationaal energienetwerk, dat door de beheerder daarvan wordt aangelegd.”, aldus de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit.¹⁰⁰ Wel is uitgangspunt dat tegen een omgevingsvergunning beroep in twee instanties openstaat, zodat ter voorkoming daarvan ook een coördinatiebesluit op grond van afdeling 3.5 Awb (nieuw) moet worden genomen en een besluit waartegen direct beroep openstaat bij de Afdeling moet worden meegecoördineerd. En daar zijn er niet veel van. Doordat tegen een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor een project van nationaal belang in de regel daarom steeds beroep in twee instanties open staat, zal een projectbesluit uit een oogpunt van snelheid daarom vaak de voorkeur verdienen. Daarnaast doet zich nog de vraag voor of – indien op grond van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, zoals gewijzigd met de (Invoeringswet) Omgevingswet – voor een bepaald project het projectbesluit is voorgeschreven, het wel mogelijk is dat project te vergunnen met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor een project van nationaal belang. Zoals wij eerder schreven is het projectbesluit ook de opvolger van het tracébesluit. Daar waar in artikel 8 Tracéwet vergunningverlening door middel van een tracébesluit is voorgeschreven, is vergunningverlening door een ander instrument – buiten de beperkte mogelijkheden die de Tracéwet biedt – niet mogelijk.¹⁰¹ Nog niet duidelijk is of dat anders is voor een project waarvoor op grond van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, zoals gewijzigd met de (Invoeringswet) Omgevingswet, een projectbesluit is voorgeschreven.

Tot slot is een opvallend verschil met de RCR dat het met een coördinatiebesluit op grond van afdeling 3.5 Awb (nieuw) niet mogelijk is om voor projecten van nationaal belang in generieke zin een rijksprojectbesluit voor te schrijven. Daardoor moet op grond van artikel 5.44 lid 1 Omgevingswet per project moet worden besloten of een projectbe-

sluit wordt genomen, omdat de in paragraaf 6.3 te bespreken afdeling 3.5 Awb (nieuw) niet voorziet in de mogelijkheid van een coördinatiebesluit waarvan uitgangspunt is dat bepaalde projecten slechts met een projectbesluit mogelijk worden gemaakt. Dit wijkt af van de RCR.

7. Slot

Nederland staat aan de vooravond van een ingrijpende verbouwing van de energieinfrastructuur. Na tientallen jaren gefunctioneerd te hebben met stroom en aardgas, zal dat in de toekomst in belangrijke mate met stroom en waterstofgas het geval zijn. Deze verbouwing vergt ingrijpende maatregelen en veelomvattende omgevingsrechtelijke besluitvorming. Met het voorgaande hebben wij een beeld geschetst van de eisen die daaraan worden gesteld en mogelijkheden onder het huidige en toekomstige recht voor coördinatie en versnelling. Met de realisatie van de groene waterstofinfrastructuur is vanwege de klimaatverandering haast geboden. Het zou onze voorkeur hebben dat voor alle onderdelen van de groene waterstofinfrastructuur wordt nagegaan hoe procedures zo kort mogelijk kunnen worden, zonder afbreuk te doen aan de vereiste zorgvuldigheid. Daartoe zouden wat ons betreft de generieke projectbesluitregeling zoals die nu van toepassing is op opslag, ook direct van toepassing moeten zijn op waterstofgasleidingen en elektrolyzers van een behoorlijke omvang. Daarbij hoort wat ons betreft ook de mogelijkheid dat onder omstandigheden kan worden afgezien van de verkenningfase die onderdeel is van de projectbesluitprocedure. Alternatief kan zijn de mogelijkheid van het vergunnen van dergelijke projecten met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit van nationaal belang, mits daartegen direct beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open staat. Daarnaast voorziet de nieuwe regeling voor milieueffectrapportage in het Omgevingsbesluit erin dat plannen en programma's die kaderstellend zijn voor elektrolyser daarvoor steeds een plan-m.e.r. moet worden verricht. Dat is vanuit een oogpunt van versnelling ongelukkig en zou aangepast moeten worden.

Dergelijke procedurele versnellingsmogelijkheden zijn in lijn met de Aanbeveling van de Commissie van 18 mei 2022 over het versnellen van de procedures voor de verlening van vergunningen voor projecten op het gebied van hernieuwbare energie en het faciliteren van stroomafnameovereenkom-

⁹⁹ Stb. 2018, 290, p. 278.

¹⁰⁰ Stb. 2018, 290, p. 278.

¹⁰¹ Zie ook Fortgens, *T&C Ruimtelijk bestuursrecht*, artikel 8 Tracéwet.

sten¹⁰² en met de door de Commissie voorgestelde versnellingen voor vergunningverlening.¹⁰³ Het kabinet deelt het belang dat de Commissie hecht aan snellere vergunningverlening voor de energietransitie, maar wel merkt het kabinet hierover op dat verdere uitwerking nodig is en dat aandacht is ver-

eist voor wat deze wijzigingen kunnen betekenen in het kader van stikstof, ecologische uitdagingen voor wind op zee en overig facetten van de Vogel- en habitatrichtlijn.¹⁰⁴ Kortom, de grondhouding is positief, maar tussen droom en daad... ●

ARTIKEL

licentie verstrekt aan:
kmservicedesk@stibbe.com
Stibbe
IBR Publicatie - 25-10-2022

¹⁰²C(2022) 3219 final.

¹⁰³In het voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen en Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie, COM(2022) 222 final.

¹⁰⁴Kamerstukken II 2021/22, 22 112, nr. 3438.