



Kennis van waterstoftankstations gericht delen en toepassen

Een onderzoek naar kansen en belemmeringen bij de
omgevingsvergunningverlening voor waterstoftankstations

Projectnummer: ZEM101033 | Versie 1.0 | 21 oktober 2022

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	3
1.1 AANLEIDING	3
1.2 VRAAGSTELLING	3
1.3 WERKWIJZE	4
1.4 INHOUD RAPPORT	5
2. HET VERGUNNINGSPROCES	6
2.1 VERLOOP VAN HET PROCES	6
2.2 BEVOEGD GEZAG	7
3. BEVINDINGEN	8
3.1 BEVINDINGEN AAN DE ZIJDE VAN DE INITIATIEFNEMER	8
3.2 BEVINDINGEN AAN DE ZIJDE VAN HET BEVOEGD GEZAG	9
3.3 BEVINDINGEN VAN OVERIGE PARTIJEN	10
4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	12
4.1 CONCLUSIES	12
4.2 AANBEVELINGEN	14

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Waterstof als energiedrager voor het wegverkeer is volop in ontwikkeling. Het is als een belangrijke toepassing voor 'zero-emissiemobiliteit' opgenomen in [het Klimaatakkoord](#). Om waterstof in het verkeer te kunnen toepassen, zijn enerzijds voertuigen nodig die waterstof als brandstof gebruiken en anderzijds tankstations waar waterstof gekocht kan worden. Wat dat laatste betreft, is in het Klimaatakkoord de ambitie geformuleerd dat er voor eind 2025 vijftig waterstof-tankstations voor het wegverkeer operationeel zijn.

Op dit moment (in 2022) zijn er in Nederland zestien waterstof-tankstations voor het wegverkeer operationeel. Daarmee dreigt de ontwikkeling achter te blijven bij de doelstelling. Daarom werkt het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat samen met Rijkswaterstaat aan een actieprogramma 'Waterstof in mobiliteit'. Een van de mogelijke acties is de realisatie van een 'toolkit' met documenten en andere hulpmiddelen die het aanvragen en verlenen van omgevingsvergunningen voor waterstof-tankstations moet vereenvoudigen.

Om een waterstof-tankstation in bedrijf te hebben is een omgevingsvergunning nodig. Het succesvol aanvragen en verlenen van zo'n vergunning vereist specialistische kennis, zeker in vergelijking met een tankstation voor conventionele brandstoffen. De benodigde kennis is bij een groeiend aantal personen en bureau's aanwezig. Bovendien is er veel documentatie, zo bevat de site van het waterstofplatform een aparte pagina met [handreikingen-voor-vergunningverlening](#).

Echter, doordat er nog maar weinig waterstof-tankstations in Nederland gerealiseerd zijn, is deze kennis nog niet wijdverbreid en heerst er bij betrokkenen (zowel aanvrager als de vergunningverlener) die nog niet direct in aanraking zijn geweest met het onderwerp vaak nog het beeld dat het aanvragen en verlenen van de omgevingsvergunning voor waterstof-tankstations complex is. Feit is in ieder geval dat dit beduidend minder eenvoudig is dan voor een tankstation met (alleen) benzine en diesel.

1.2 Vraagstelling

Rijkswaterstaat heeft APPM gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de knelpunten bij het aanvragen en verlenen van omgevingsvergunningen voor waterstof-tankstations en hoe een toolkit daarbij zou kunnen helpen. Daarbij is een toolkit in eerste instantie gedefinieerd als een set van instrumenten waarmee aanvullende informatie ontsloten kan worden, in de vorm van nieuwe informatiebundels, handreikingen, brochures of op film. Gaandeweg het onderzoek diende zich echter de conclusie aan dat een toolkit het vergunningsproces maar deels zou helpen. Om die reden is de vraagstelling verbreed naar wat (dan wel) bruikbare oplossingen zouden kunnen zijn voor de geïdentificeerde knelpunten.

Het onderzoek heeft als focus de waterstof-tankstations voor het wegverkeer. Hieronder worden openbare voorzieningen verstaan waar elke weggebruiker zijn voertuig tegen betaling kan laten voorzien van waterstof. Dit in tegenstelling tot waterstof-vulpunten waar bedrijven (zoals een vervoerbedrijf of een hovenier) hun eigen voertuigen en/of werktuigen bedrijfsmatig van waterstof voorzien.

Omdat de verschillen tussen deze twee vanuit het oogpunt van de omgevingsvergunning niet zo groot zijn, zijn de uitkomsten van dit onderzoek grotendeels ook geldig voor particuliere vulpunten.¹

In het interview met het Havenbedrijf Rotterdam zijn ook waterstoftankstations en -vulpunten voor de scheepvaart aan de orde gekomen. De vergunnings-situatie hiervan verschilt echter dusdanig van die van het wegverkeer dat ze er in deze rapportage enkel bij de bevindingen kort aan de orde komen.

Waterstoftankstations bestaan in de kern uit een lokale opslagbuffer, overslag-appendages, een compressie-installatie en afgiftezoulen onder druk. De aanvoer kan bijvoorbeeld per tanktrailer of per buisleiding plaatsvinden; ook kan de waterstof eventueel ter plekke worden geproduceerd. In veel gevallen maken ze onderdeel uit van een tankstation waar ook andere brandstoffen kunnen worden verkregen, variërende van conventionele (fossiele) brandstoffen tot CNG en LNG. In dat geval wordt gesproken van 'multifuelstations'. Soms kunnen daar ook elektrische voertuigen worden geladen.

Het vergunningsproces kent aan de kant van het bevoegd gezag een samenwerking tussen drie partijen, te weten de gemeente, de omgevingsdienst en de veiligheidsregio. Aan de andere kant staat de initiatiefnemer (in dit rapport ook wel 'aanvrager' genoemd), variërend van een kleine ondernemer tot een wereldwijd opererende oliemaatschappij, al dan niet ondersteund door een extern adviesbureau. Het onderzoek richt zich op de knelpunten in het vergunningsproces aan beide kanten en in de wisselwerking tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer. Tot slot is er nog een stakeholder, namelijk de belanghebbende. Dit kunnen inwoners, bedrijven of instellingen zijn die in hun nabij omgeving te maken krijgen met (de komst van) een waterstoftankstation. Deze groep is niet als zodanig geïnterviewd omdat zij bij het aanvraag- en

¹ Hoewel dit onderscheid niet uitmaakt in het kader van de omgevingsvergunning, kan dit voor de toegestane activiteiten uit het bestemmingsplan wel relevant zijn. Dit komt in dit onderzoek beperkt aan de orde.

uitgifteproces van de vergunning geen rol hebben. Wel spelen zij als belanghebbende een belangrijke rol en dienen tijdig betrokken te worden om kans op bezwaren te beperken. Vandaar dat deze groep ook in de interviews genoemd zijn door de bevoegd gezagen, experts en (in het bijzonder) de initiatiefnemers. Dit onderzoek bevat daarom ook enkele bevindingen en een aanbeveling in relatie tot belanghebbende en het vergunningsproces bij waterstoftankstations.

1.3 Werkwijze

Het onderzoek — bestond enerzijds uit een beknopte bureaustudie, met name gericht op de publicaties over het vergunningsproces van Ekinetix en het Instituut Fysieke Veiligheid. Anderzijds zijn er elf organisaties geïnterviewd: vertegenwoordigers van het bevoegd gezag, initiatiefnemers (en hun adviseurs) en een aantal organisaties die anderszins nauw bij het onderwerp betrokken zijn. De lijst met geïnterviewde organisaties is opgenomen in Tabel 1. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juni - september 2022.

Tabel 1: Geïnterviewde organisaties

Organisatie	Categorie
DCMR	Bevoegd gezag
Ekinetix	Overig
Green Planet	Initiatiefnemer
Havenbedrijf Rotterdam	Overig
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Overig

Omgevingsdienst Haaglanden	Bevoegd gezag
Provincie Gelderland	Overig
Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe	Bevoegd gezag
Total Energies	Initiatiefnemer
Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond	Bevoegd gezag
VIRO	Initiatiefnemer

1.4 Inhoud rapport

Hoofdstuk 2 schetst de verschillende fases in het vergunningsproces bij waterstofvulpunten en vormt daarmee de achtergrond waartegen de rest van dit onderzoek zich afspeelt. Hoofdstuk 3 presenteert de bevindingen uit de interviews met bovengenoemde partijen. Hoofdstuk 4 trekt conclusies uit deze bevindingen en doet aanbevelingen hoe het vergunningsproces voor waterstoftankstations te stroomlijnen.

2. Het vergunningsproces²

Voor een waterstoftankstation is op grond van de Wabo³ en het Bor⁴ een omgevingsvergunning vereist, bestaande uit een 'toestemming milieu' en vrijwel altijd ook een 'toestemming afwijken bestemmingsplan'. Dit laatste is nodig omdat waterstoftankstations in de regel niet als functie in het bestemmingsplan zijn opgenomen. Daarnaast kunnen binnen de omgevingsvergunning ook andere toestemmingen nodig zijn, zoals een 'toestemming bouwen'. Voor deze omgevingsvergunning moet de uitgebreide procedure worden doorlopen (beschreven in § 3.3 van de Wabo).

2.1 Verloop van het proces

Hieronder volgt een beknopte beschrijving van de wijze waarop het vergunningsproces normaliter verloopt.

Verkenning

Het proces begint met een initiatiefnemer⁵ die op een bepaalde locatie een waterstoftankstation wil realiseren. Deze voert een verkenning uit naar onder meer het vigerende bestemmingsplan, het gemeentelijk beleid, het grondeigendom en de mogelijkheden om de locatie te ontsluiten en het effect daarvan op bestaande wegen. In dat kader vindt ook verkennend overleg plaats met het bevoegd gezag, waarin op hoofdlijnen gesproken wordt over het initiatief.

² De inhoud van dit hoofdstuk is ontleend aan de [Vergunningsproces waterstoftankstations: een praktische handleiding \(Ekinetix\)](#) en www.infomil.nl.

³ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

⁴ Besluit omgevingsrecht

⁵ Voor de leesbaarheid wordt hier steeds de 'initiatiefnemer' genoemd, terwijl het in de praktijk ook vaak namens de initiatiefnemer door een adviesbureau wordt gedaan.

Voorbereiding

Als de locatie geschikt lijkt, stelt de initiatiefnemer een ontwerp op en voert hij de noodzakelijke onderzoeken uit. Hierbij is de quantitative risk analysis (QRA) een belangrijk onderzoek. Daarmee wordt namelijk onder andere bepaald wat de minimale afstanden tot kwetsbare objecten (zoals woningen) moeten zijn. Door vooraf dergelijke gesprekken te voeren wordt bevoegd gezag niet verrast door de aanvraag en kan het voorafgaand aan het indienen van de aanvraag al mogelijke knelpunten identificeren en terugkoppelen.

Aanvraag

Vervolgens dient de initiatiefnemer de aanvraag in. Het bevoegd gezag toetst of het bij de aanvraag gevoegde dossier volledig is en of het plan inhoudelijk vergunbaar is. De twee belangrijkste toetsingskaders voor de veiligheidsgerelateerde beoordeling zijn PGS35⁶ voor de afstanden tussen de verschillende onderdelen van het tankstation en de QRA voor de externe risicocontour. Daarnaast zullen er specifieke onderzoeken en documentatie moeten worden aangeleverd en zijn er naast Wabo milieu van andere direct werkende voorschriften rondom explosieveiligheid en drukapparatuur. Zie de eerder genoemde [Vergunningproces waterstoftankstations: een praktische handleiding van Ekinetix](#) voor een goed overzicht.

Ontwerpbesluit

⁶ PGS-richtlijn 35 Waterstofinstallaties voor het afleveren van waterstof aan voertuigen en werktuigen. Dit document is in de Regeling omgevingsrecht aangewezen als een informatiedocument over de beste beschikbare technieken en daarmee een verplicht toetsingskader.

Als de aanvraag volledig en inhoudelijk vergunbaar is, stelt het bevoegd gezag een ontwerpbesluit op. Dit ontwerpbesluit wordt samen met de aanvraag zes weken ter inzage gelegd.

Beslissing op aanvraag

Gedurende de terinzagelegging kan iedereen een zienswijze indienen tegen het ontwerpbesluit. De ingediende zienswijzen worden door het bevoegd gezag gewogen en de uitkomsten worden verwerkt in het definitieve besluit. Dit besluit wordt geacht binnen zes maanden na de aanvraag te worden genomen. Het bevoegd gezag stelt bij positief besluit de vergunning op.

Beroep

Na het definitieve besluit kan gedurende zes weken beroep aangetekend worden tegen het besluit van de gemeente. Dit kan alleen door diegenen die eerder een zienswijze hebben ingediend. De bestuursrechter behandelt het beroep en doet daarop uitspraak. Bij geen beroep is de beschikking automatisch onherroepelijk.

Hoger beroep

Tegen de uitspraak van de bestuursrechter is vervolgens weer hoger beroep mogelijk bij de Raad van State.

2.2 Bevoegd gezag

In nagenoeg alle gevallen is de gemeente (officieel burgemeester en wethouders) het bevoegd gezag. De inhoudelijke beoordeling van de 'toestemming milieu' wordt gedaan door de omgevingsdienst. Hoe de taken verder verdeeld zijn tussen gemeente en omgevingsdienst verschilt per gemeente. De veiligheidsregio heeft een adviserende taak.

3. Bevindingen

Dit hoofdstuk presenteert de bevindingen uit de verschillende interviews die zijn afgenomen in het kader van dit onderzoek. Daarbij maken we onderscheid naar drie categorieën, te weten bevoegde gezagen, initiatiefnemers en overig. *Tabel 1* op pagina 5 bevat een overzicht van de geïnterviewde partijen en de categorie waartoe deze behoren.

3.1 Bevindingen aan de zijde van de initiatiefnemer

Alle initiatiefnemers ervaren de doorlooptijd van de omgevingsvergunningsprocedure als te lang. Tegelijkertijd is hun indruk dat er onder de uitgebreide procedure weinig tijdswinst te behalen valt aan de zijde van de initiatiefnemer. Dit geldt zeker voor de grotere initiatiefnemers en bedrijven die ontzorging bieden bij het vergunningsproces. Zij zijn bekend met het vergunningsproces van eerder gerealiseerde waterstofvulpunten in Nederland. Ook geven zij aan kennis te hebben van de voorhanden zijnde informatiebundels, waaronder die van het NIPV en de PGS35.⁷ Gevraagd naar de toolkit, in de breedste zin van het woord zoals gedefinieerd in hoofdstuk 1, geven alle initiatiefnemers aan dat dit voor hen geen meerwaarde of versnelling brengt in het vergunningsproces. De initiatiefnemers benadrukken allen het belang van het vooroverleg. Als dit op een goede wijze gebeurt, is de kans groot dat het vergunningsproces soepel verloopt.

Tegelijkertijd geven de geïnterviewden aan dat de vergunningprocedure ingewikkeld kan zijn voor de kleinere initiatiefnemers, zoals Mkb'ers, omdat zij

⁷ Naast kennis van de PGS35 is gevraagd of de geïnterviewden bekend waren met de documenten die gebundeld zijn [op de website van het H2 Platform](#). In het bijzonder is gevraagd naar [Vergunningproces waterstof tankstations: een praktische handleiding \(Ekinetx\)](#), de [Bestuurlijke handreiking vergunningverlening waterstof tankstations \(NIPV\)](#).

niet over deze ervaring en kennis beschikken. Hierbij wordt de kanttekening geplaatst dat de realisatie van een waterstofvulpunt dermate duur is, dat het inkopen van advies en begeleiding bij een externe partij slechts een beperkt onderdeel uitmaakt van de totale kosten. Daarmee ligt het ook voor de kleinere initiatiefnemer voor de hand om deze kennis in te kopen

Twee van de drie geïnterviewde initiatiefnemers geeft aan dat het vergunningsproces regionale verschillen kent.⁸ In de ene regio gaat dit soepel, terwijl dit in de andere regio's tot (in hun beleving) onnodige extra vragen kan leiden van de adviserende omgevingsdienst of veiligheidsregio, bijvoorbeeld over de geldende risicocontouren bij het opstellen van een QRA. Ook extra vragen vanuit de gemeente naar aanleiding van de inzagetermijn is als zo'n moment genoemd. De indruk is dat deze extra vragen voortkomen uit onervarenheid met de materie. Het is dan in de regel de eerste keer dat deze instanties te maken krijgen met de realisatie van een waterstofvulpunt in hun werkgebied.

Dezelfde twee initiatiefnemers geven aan dat de werkwijze en taakverdeling en tussen het bevoegd gezag kan verschillen per regio. Zo is in de ene regio ruimtelijke ordeningstaak belegd bij de omgevingsdienst, in de andere regio is dit een taak van de gemeente. Dit geldt ook voor de (veiligheids-) eisen die worden gesteld bij de bouw van waterstofvulpunten: in de ene regio blijkt een blusinstallatie verplicht, in de andere is dit niet het geval. De eis om opslag onder

⁸ Door drie van de vier geïnterviewde organisaties in de categorie 'overige partijen' worden eveneens regionale verschillen ervaren.

de grond te laten geschieden is een soortgelijk voorbeeld. De initiatiefnemers geven allen aanermee geholpen te zijn als voor (landelijke) standaardisatie van de werkwijze en taakverdeling wordt gezorgd, zodat zij weten wat hen te wachten staat bij het vergunningsproces.

Volgens één geïnterviewde is er nog winst te behalen bij het afstemmen van de verschillende vergunningen die benodigd zijn bij het exploiteren van een waterstoftankstation. Zo is er naast de omgevingsvergunning veelal ook een ontheffing nodig voor het transport van waterstof over de weg volgens de ADR.⁹ Initiatiefnemers geven aan dat het in theorie kan voorkomen dat een waterstof vulpunt wel in aanmerking kan komen voor een omgevingsvergunning, maar tegelijkertijd niet bereikbaar is via de lokaal geldende routeplicht voor gevaarlijke stoffen.

Met alle initiatiefnemers is het belang van omgevingsmanagement bij het realiseren van een waterstoftankstation besproken. Hieruit blijkt dat goed omgevingsmanagement belangrijk is om potentiële vertraging te voorkomen, zowel bij het voorkomen en/of afhandelen van eventuele inspraakreacties als bij de besluitvorming in de gemeenteraad. Waterstofveiligheid is een gevoelig onderwerp dat 'leeft' bij belanghebbenden in de nabije omgeving. Gevraagd naar welke factoren in algemene zin de uitrol van waterstof vulpunten beperken, wordt er veelal gewezen naar de markt die hier nog niet klaar voor is.. Dit komt volgens hen door de hoge productiekosten van (groene) waterstof, die doorberekend wordt in de prijs aan de afnemer. De hoge prijs maakt waterstof onvoldoende concurrerend ten opzichte van batterij elektrisch aangedreven voertuigen. Op dit moment zijn er daarom slechts een klein aantal gebruikers

⁹ Dit geldt niet voor waterstoftankstations die zelf hun waterstof produceren door middel van elektrolyse of direct waterstof geleverd krijgen via een pijplijn. In de huidige praktijk komt dit echter zelden voor, waterstof wordt doorgaans via wegtransport aangeleverd. Navraag naar aanleiding van dit interview leert dat ten minste één van de G5 gemeenten vanwege hun geldende routeplicht voor gevaarlijke stoffen in de praktijk geen waterstoftankstations toestaan.

van waterstof in het wegverkeer, waardoor ook het aantal waterstof vulpunt achterblijft.

3.2 Bevindingen aan de zijde van het bevoegd gezag

Het bevoegd gezag (ook wel vergunningverlener) benadrukt dat het vergunningverleningsproces in de regel soepel verloopt. Daarbij geldt dat, net als bij de initiatiefnemers, het vooroverleg als zeer belangrijk wordt ervaren voor het soepel verlopen van het de rest van het proces. Eveneens geeft het bevoegd gezag aan dat ze bekend is met de bestaande informatiebundels en de PGS35.¹⁰ Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat de geïnterviewden al ervaring hadden opgedaan met vergunningverlening van waterstoftankstations. Zij weten deze te vinden en te raadplegen in het vergunningsproces. Het bevoegd gezag geeft aan dat het vergunningsproces voor een deel maatwerk is, bijvoorbeeld als het gaat om afstemming van de veiligheidscontouren in de QRA.

Alle geïnterviewden geven aandacht een extra informatiebundel niet noodzakelijk is. Wel zijn zij geholpen door een vernieuwde variant van de PGS35, specifiek voor multifuel tankstations.¹¹ De huidige PGS-en zijn naar hun mening teveel sectoraal ingestoken op de verschillende modaliteiten, terwijl bij multifuel stations vooral de interactie tussen de verschillende brandstoffen en energiedragers van belang is. Daarbij geeft het bevoegd gezag aan dat een logisch, centraal loket waarop alle beschikbare informatie (informatiebundels, PGS-en, etc.) beheerd wordt kan helpen bij de vindbaarheid ervan. Gesuggereerd

¹⁰ Naast kennis van de PGS35 is gevraagd of de geïnterviewden bekend waren met de documenten die gebundeld zijn [op de website van het H2 Platform](#). In het bijzonder is gevraagd naar [Vergunningproces waterstoftankstations: een praktische handleiding \(Ekinetx\)](#), de [Bestuurlijke handreiking vergunningverlening waterstoftankstations \(NIPV\)](#).

¹¹ Hiermee wordt de PGS38 bedoeld, speciaal gericht op multifuel tankstations.

wordt dat InfoMil een logische plek zou zijn om dergelijke informatie te beheren en te verstrekken.

Gevraagd naar welke factoren het vergunningsproces kunnen vertragen, wordt er door één geïnterviewde gewezen op het feit dat er bij de vergunningverlening veelal van doen is met 'klassieke' milieuwetgeving. Dat wil zeggen, wetgeving waarin eisen worden gesteld aan onder andere limieten op bodemverontreiniging en emissies zoals dit bij conventionele tankstations het geval is. Deze hebben in het vergunningsproces voor waterstof vulpunten beperkte waarde. Dit staat niet in verhouding tot de tijd die toetsing op deze punten vraagt. Omgekeerd is er juist winst te behalen door veiligheidscontouren uit de QRA te standaardiseren aldus een omgevingsdienst Dit kan met name interessant zijn voor kleine stations, zogenaamde 'fleet owner stations' bij bedrijfspanden.

De indruk van twee geïnterviewden is dat er in sommige vergunningaanvragen niet opgetreden wordt als één overheid, maar dat er op verschillende wijze gecommuniceerd wordt vanuit organisaties en afdelingen. Dit onderscheid is met name merkbaar als het gaat om het ruimtelijke orderingsdeel van het vergunningsproces (in het bijzonder de bouwvergunning) in relatie tot de omgevingsvergunning. Dit kan leiden tot een langere vergunningsprocedure, omdat er 'laat' in het vergunningsproces schijnbaar extra vragen worden gesteld (de bouwinspectie is nadrukkelijk genoemd als zo'n moment) en/of een bestemmingsplanwijziging is vereist, terwijl de aanvrager dit niet zag aankomen.

Het bevoegd gezag geeft aan dat er tussen omgevingsdiensten, veiligheidsregio's en gemeenten slechts beperkt sprake is van kennisuitwisseling. Als dit al het geval is, verloopt dit via contacten in het netwerk of via betrokken beleidsmedewerkers.

3.3 Bevindingen van overige partijen

De categorie 'overige partijen' zijn geraadpleegd vanuit hun expertrol en zijn niet noodzakelijkerwijs direct betrokken bij het vergunningsproces. Door hun expertrol hebben zij wel goed overzicht en contacten in het speelveld. Hieronder worden zij daarom ook wel aangeduid als 'experts'.

De experts zijn van mening dat het vergunningsproces over het algemeen voorspoedig verloopt. Uitzonderingen zijn regio's waar weinig expertise voorhanden is en niet eerder een waterstof vulpunt is gerealiseerd. Deze onervarenheid of gebrek aan kennis kan, naar hun mening, leiden tot terughoudendheid bij het bevoegd gezag. Ook de experts benadrukken het belang van het goede vooroverleg voor een gestroomlijnd vergunningsproces.

Een toolkit in de vorm van nieuwe informatiebundels of handreikingen over het vergunningsproces is volgens hen niet noodzakelijk. Er is eerder behoefte aan gerichte bijeenkomsten voor ambtenaren van bevoegd gezag die nog beperkt bekend zijn met de materie, bijvoorbeeld omdat zij nog geen waterstof vulpunt hebben vergund in hun werkgebied. Via dergelijke bijeenkomsten kunnen zij worden voorbereid op het moment dat er een vergunning wordt aangevraagd in hun werkgebied, waarmee tijdswinst wordt geboekt.

Gevraagd naar welke factoren in algemene zin de uitrol van waterstof vulpunten beperken, wordt er door één expert gewezen naar de rol van de nationale overheid bij de stimulering van waterstof. Dit zou niet gericht moeten zijn op het stimuleren van één energiedrager (lees: waterstof). De stimulering zou in plaats daarvan doelgericht moeten plaatsvinden, namelijk op het realiseren van van emissieloze mobiliteit. Of dit via waterstof, batterij elektrische of anderszinds gaat is daarbij van ondergeschikt belang.

De realisatie van waterstof vulpunten in en nabij de scheepvaart bevindt zich in een vroeger stadium dan waterstof vulpunten voor het wegvervoer. PGS35 is niet

één op één toepasbaar voor waterstofvulpunten in deze sector. Dit komt doordat aanvullende regelgeving vanuit de scheepvaart van toepassing is en omdat het tanken op een andere wijze geschiedt: hier komt in de huidige praktijk geen tankslang aan te pas en dient op afstand plaats te vinden van de bufferopslag van andere brandstoffen. Waterstofboten gebruiken op dit moment verwisselbare waterstofcontainer. De informatievoorziening is voor de huidige situatie op orde aldus de geïnterviewde experts. Daarbij zou er in de toekomst mogelijk behoefte kunnen ontstaan naar aanvullende informatie voor (kleinere) riviergemeenten die te maken krijgen met aanvragen voor waterstofvulpunten voor de kleine vaart. Deze aanvragen zijn er op dit moment nog niet tot nauwelijks.

4. Conclusies en aanbevelingen

Naar aanleiding van de bevindingen uit het vorige hoofdstuk, trekken in paragraaf 4.1 een drietal conclusies. Dit doen wij eerst bekeken vanuit de invalshoek van de aanvrager en daarna vanuit die van de vergunningverlener. Deze eerste twee conclusies geven antwoord op de vraag wat de kritische succesfactoren zijn in het vergunningsproces. Bij de derde conclusie geven we antwoord op de vraag of een conventionele toolkit een doelgericht instrument is bij het (versneld) behalen van deze succesfactoren in het vergunningsproces. In paragraaf 4.2 geven wij aanbevelingen welke instrument dit wél kunnen bewerkstelligen.

4.1 Conclusies

Conclusie 1: Het vergunningsproces kent een viertal kritische succesfactoren aan de kant van de aanvrager.

Op basis van de interviews kan worden geconcludeerd dat voor een snel en efficiënt vergunningsproces vier factoren van groot belang zijn aan de zijde van de initiatiefnemer. Hieraan wordt niet altijd vanzelfsprekend en volledig aan voldaan.

1. **De aanvrager moet tijdig en voldoende overleg voeren met het bevoegd gezag.** Om zonder vertraging het vergunningsproces te doorlopen, is het van groot belang dat de aanvraag goed is: dat het ontwerp vergunbaar is en dat alle documenten erbij zitten. Om te weten waaraan het ontwerp en de aanvraag moeten voldoen is vooroverleg met het bevoegd gezag onontbeerlijk. In veel gevallen staat het bevoegd gezag daar ook voor open.
2. **De aanvrager moet zorgen voor deskundige ondersteuning.** Om de omgevingsvergunning aan te kunnen vragen moeten er veel documenten worden ingediend en onderzoeken zijn uitgevoerd. Slechts weinig initiatiefnemers zullen hiervoor zelf de vereiste kennis in huis hebben: ze zullen dus

deskundigheid van buiten moeten betrekken. Dan is het van belang dat de juiste kennis wordt ingehuurd, waarbij ervaring met vergunningsprocedures in Nederland, technische kennis van waterstoftankstations en kennis van de relevante milieuaspecten, zoals externe veiligheid.

3. **De aanvrager moet een duidelijk en stabiel plan hebben.** Als de vergunningaanvraag eenmaal is gedaan, leidt elke wijziging tot vertraging. Het is dus van belang dat de initiatiefnemer er zeker van is hoe zijn tankstation er uit moet komen te zien, zodat hij voor dát tankstation een aanvraag in kan dienen. Maar ook vóórdát de aanvraag wordt ingediend is een duidelijk en stabiel plan (op een gegeven moment) van belang. In het vooroverleg vraagt de initiatiefnemer aan het bevoegd gezag om een reactie op zijn plan. Als dat plan steeds wijzigt, is het bevoegd gezag er (onnodig) veel tijd aan kwijt, waardoor de motivatie en dus de prioriteit voor dit dossier afneemt (kritische succesfactor 3 bij conclusie 2). Ook kan dit vragen oproepen over de deskundigheid aan de zijde van de aanvrager (kritische succesfactor 2 bij conclusie 2).
4. **De aanvrager moet zorgen voor adequaat omgevingsmanagement.** Voor de omgevingsvergunning voor waterstoftankstations moet de uitgebreide procedure worden doorlopen. Tegelijkertijd wordt waterstof geassocieerd met gevaar. Dit kan ertoe leiden dat er verontruste belanghebbenden in de nabije omgeving zijn die zienswijzen indienen of op andere wijze het bevoegd gezag proberen te beïnvloeden. Als dit het geval is, kost het beantwoorden van de zienswijzen veel tijd en zal het bevoegd gezag daarbij extra voorzichtig zijn. Dit leidt gemakkelijk tot vertraging in de afhandeling van de aanvraag. Ook neemt het risico toe op beroep tegen de verleende vergunning. Goed omgevingsmanagement kan veel weerstand wegnemen, onder andere door ervoor te zorgen dat de omgeving over feitelijk juiste

informatie beschikt en onnodige zorgen weg te nemen. Hierdoor zullen er ook minder zienswijzen worden ingediend. Dit is met name van belang als er woningen of andere kwetsbare objecten in de omgeving van het beoogde waterstoftankstation aanwezig zijn.

Conclusie 2: Het vergunningsproces kent een drietal kritische succesfactoren aan de kant van de vergunningverlener.

Op basis van de interviews kan worden geconcludeerd dat voor een snel en efficiënt vergunningsproces drie factoren van groot belang zijn aan de zijde van het bevoegd gezag. Daarvan vraagt alleen de eerste factor iets van de vergunningverlener, de andere twee zijn omstandigheden waar de vergunningverlener niet of nauwelijks invloed op heeft. Aan deze factoren wordt vaak wel voldaan, maar zeker niet altijd maximaal.

1. **De vergunningverlener moet snel en gericht op zoek gaan naar de (eventuele) kennis die hem ontbreekt.** De kans dat een aanvraag van een omgevingsvergunning wordt behandeld door een vergunningverlener voor wie het de eerste keer is, is groot. Nederland kent 344 gemeenten, 29 omgevingsdiensten en 25 veiligheidsregio's en bij deze organisaties werken verschillende personen die aanvragen van omgevingsvergunningen behandelen. Tegelijkertijd is een waterstoftankstation een dusdanig specifiek object dat het van belang is om over specifieke kennis te beschikken. Bij weinig vergunningverleners is dat op voorhand volledig het geval, zij zullen dus in meer of mindere mate op zoek moeten gaan naar kennis. Dat doen zij niet altijd al gelijk bij het eerste contact met de aanvrager. De stap om op zoek te gaan naar de relevante ontbrekende kennis, wordt makkelijker gezet en leidt sneller tot resultaat als men weet welke kennis er is en waar men deze kan vinden.
2. **De vergunningverlener en aanvrager moeten kunnen vertrouwen op elkaars deskundigheid.** De vergunningverlener krijgt veel informatie

¹² Dit geldt ook en wellicht zelfs nog meer vóórdat de aanvraag er ligt. Als de aanvraag is gedaan is de vergunningverlener gebonden aan een wettelijke termijn (waarbinnen de vergunning verleend moet worden).

aangereikt van de aanvrager, zowel schriftelijk als mondeling. Naar mate hij meer de indruk heeft dat die informatie juist en volledig is, zal hij er zich meer op verlaten en minder om aanvullende informatie of onderbouwing vragen. Dit versterkt het belang van kritische succesfactor 2 bij conclusie 1: in de informatie van een deskundige aanvrager zal de vergunningverlener meer vertrouwen hebben. Er is hier dus sprake van wederkerigheid tussen aanvrager en vergunningverlener. Ook kan het kritische succesfactor 1 hierboven deels compenseren: hoe minder deskundig de aanvrager, hoe groter het belang om zelf over de juiste kennis te beschikken.

3. **De vergunningverlener moet een gepaste mate van voorzichtigheid hanteren bij het afhandelen van de aanvraag.** De vergunningverlener heeft meerdere vergunningaanvragen in behandeling, die allemaal om aandacht vragen. Bij onervaren vergunningverleners kan een plan¹² langer dan gewenst in overweging blijven. Dit heeft te maken met dat waterstof (-veiligheid) voor hen nieuw, complex en soms politiek gevoelig is. Laatstgenoemde is vaak voldoende aanwezig, omdat een waterstoftankstation wordt gezien als iets nieuws en innovatiefs en verbonden is met de energietransitie. Anderzijds wordt het bepaald door de aanvrager: naar mate deze de vergunningverlener sneller en adequater van betrouwbare informatie voorziet, wordt de kans kleiner dat zijn aanvraag vertraging oploopt.

Conclusie 3: Een conventionele toolkit is geen doelmatig middel.

De aanleiding voor dit onderzoek is de vraag of een toolkit zou kunnen helpen bij het versoepelen van het vergunningsproces. In hoofdstuk 1 is een toolkit gedefinieerd als: een set van instrumenten waarmee aanvullende informatie ontsloten kan worden, in de vorm van een nieuwe informatiebundels, handreikingen, brochures of op film. Hierboven zijn een aantal kritische succesfactoren genoemd voor een snelle en efficiënte verlening van

omgevingsvergunningen voor waterstoftankstations. Uit de kritische succesfactoren en bevindingen uit hoofdstuk 3 blijkt dat het ontwikkelen van een conventionele toolkit slechts beperkt zal bijdragen aan het behalen van deze succesfactoren. Tegelijkertijd vraagt een toolkit wel om een zekere investering en om bekostiging van de periodieke kosten voor beheer etc. Dit maakt het inzetten van een conventionele toolkit een weinig doelmatig middel.

Kortom een conventionele toolkit, zoals bij aanvang van dit onderzoek gedefinieerd, lijkt op dit moment niet doelmatig en dus onwenselijk. Zoals we zullen toelichten bij de aanbevelingen zijn er andere middelen denkbaar die met minder kosten meer bereiken.

Aanvullende conclusie

Daarnaast is uit de interviews het beeld ontstaan dat het aanvragen en verlenen van de omgevingsvergunning voor waterstoftankstations weliswaar niet altijd even soepel verloopt, maar dat dát niet de voornaamste reden is waarom de groei van het aantal waterstoftankstations achterblijft. De voornaamste reden is dat de **marktomstandigheden op dit moment nog niet zo gunstig** zijn. En dat komt vooral door het feit dat er nog te weinig waterstofvoertuigen rondrijden die gebruik van maken van openbare tankstations en dat het onvoldoende zeker is dat dat op korte termijn verandert. De huidige onzekerheid over hoe de prijzen van de verschillende energiebronnen zich ontwikkelen, helpt ook niet mee. Deze conclusie valt echter buiten de scope van ons onderzoek.

4.2 Aanbevelingen

In de vorige paragraaf is de conclusie getrokken dat een conventionele toolkit weinig doelmatig is bij het oplossen van knelpunten en dus onwenselijk. Bij de interviews zijn echter wel knelpunten geïdentificeerd in het vergunningsproces. Als we de conventionele definitie van een toolkit loslaten en in bredere zin

definiëren als een set van instrumenten om knelpunten in het vergunningsproces op te lossen, dan bevat zo'n toolkit de volgende drie instrumenten.

Aanbeveling 1: Actief verspreiden van kennis via centraal loket en gerichte bijeenkomsten

Het is cruciaal voor een snel en efficiënt proces van vergunningverlening dat er kennis wordt betrokken over waterstoftankstations en de milieuaspecten daarvan. Deze kennis is zowel aan de zijde van de aanvrager nodig als aan de zijde van de vergunningverlener.

De benodigde kennis is in Nederland beschikbaar, deels in openbaar toegankelijke publicaties (zoals te vinden op de website van het H2Platform via <https://opwegmetwaterstof.nl/>), deels bij de verschillende experts. Het is van belang dat belangrijke informatie over het vergunningsproces te vinden blijft op een centraal punt. Wij raden aan dit op de website van het H2Platform te blijven bundelen en onderhouden. De vraag is nu, hoe ervoor gezorgd kan worden dat deze kennis tijdig terechtkomt bij degene die het nodig heeft.

Wat de aanvragers betreft, deze zullen de benodigde kennis in principe niet in huis hebben, afgezien van de grote oliemaatschappijen zoals Shell en Total Energies. Zij zullen zich dus vanaf het begin moeten laten bijstaan door een of meer deskundige adviseurs. Het belangrijkste is dat zo'n adviseur ervaring heeft met het aanvragen van omgevingsvergunningen en dus weet wat er (in algemene zin) voor nodig is om deze verleend te krijgen. Daarnaast helpt het als de adviseur kennis heeft van de techniek en de milieuaspecten van waterstof-tankstations, in het bijzonder externe veiligheid. Mocht de adviseur slechts beschikken over meer algemene kennis van techniek en milieu, dan zal hij in de regel wel in staat zijn om met behulp van de openbaar toegankelijke kennis een vergunbare aanvraag op te stellen, of tenminste weten wanneer hij op bepaalde onderdelen een specialist in moet schakelen. De interviews hebben niet de indruk opgeleverd dat er extra instrumenten nodig zijn om de relevante kennis bij de aanvrager en zijn adviseurs te krijgen. Het belangrijkste is dat de

initiatiefnemer tijdig een deskundig adviseur in de arm neemt. In dat verband zou overwogen kunnen worden een regeling in te stellen voor **subsidïering van de inhuur van deskundig advies** voor het aanvragen van een omgevingsvergunning voor waterstoftankstations. Dat kan de drempel verlagen om te investeren als het nog onzeker is of er uiteindelijk wel een waterstoftankstation zal komen.

Wat de vergunningverleners betreft, de ambtenaar die de aanvraag van de omgevingsvergunning voor een waterstoftankstation moet behandelen, zal in de regel geen gedetailleerde kennis van waterstoftankstations en de milieuaspecten ervan hebben. Uit kritische succesfactor 1 bij conclusie 2 in de vorige paragraaf kan worden afgeleid dat het bijdraagt aan een snel en efficiënt vergunningsproces als de betrokkenen actief worden geïnformeerd welke relevante kennis er is en waar ze deze kunnen vinden. (En dan niet alleen in betrouwbare publicaties, maar ook bij collega's binnen en buiten de eigen organisatie.) Een middel dat in soortgelijke gevallen wel is toegepast, is **een fysieke of digitale voorlichtingsbijeenkomst** (webinar).

Voor zo'n voorlichtingsbijeenkomst geven we twee aandachtspunten mee:

1. Hoe zorg je ervoor dat de doelgroep in voldoende mate deelneemt? De betrokkene zal vaak niet van tevoren weten dat hij de betreffende kennis in de nabije toekomst nodig heeft. Als hij er niet vanuit zichzelf al in geïnteresseerd is, zal hij er van overtuigd moeten worden dat het voor hem relevant is.
2. Hoe zorg je ervoor dat de kennis paraat blijft? Als een vergunningverlener heeft deelgenomen aan de voorlichtingsbijeenkomst, kan het best zijn dat het nog een paar jaar duurt voordat hij een aanvraag op zijn bureau krijgt. In hoeverre weet hij dan nog (te vinden) wat hij moet weten?

¹³ <https://www.omgevingsdienst.nl/ons-werkveld/deskundigheid-en-advies/>

¹⁴ Besluit externe veiligheid inrichtingen

Wij adviseren **de voorlichting aan de vergunningverleners nader uit te werken met vertegenwoordigers van de doelgroep**, dat wil zeggen met enkele vertegenwoordigers van omgevingsdiensten of met landelijke koepel van omgevingsdiensten. Deze organisatie, Omgevingsdienst NL, heeft als een van haar taken het organiseren van cursussen en trainingen en het delen van kennis en expertise met elkaar¹³. Dan kan ook worden bepaald hoe de voorlichting het beste ingericht kan worden en wat het beste antwoord is op bovenstaande aandachtspunten.

Aanbeveling 2: Verdere standaardisatie in normeringen en rolverdeling

Met de de PGS35 is het aanvragen en verlenen van een omgevingsvergunning voor een waterstoftankstation al behoorlijk vereenvoudigd. Belangrijke winst van de PGS35 is dat erin vaste minimale afstanden zijn vastgelegd die gelden tussen de verschillende onderdelen van het tankstation. Tot dat moment moesten die minimale afstanden voor elk tankstation opnieuw worden bepaald.

Het zou het vergunningsproces verder vereenvoudigen als er ook **vaste minimale afstanden tussen een waterstoftankstation en (kwetsbare) objecten in de omgeving** zouden zijn. Deze zouden dan vastgelegd moeten worden in het Bevi¹⁴. Als echter volgens planning op 1 januari 2023 de Omgevingswet van kracht wordt, komt het Bevi te vervallen. Dan is het Bal¹⁵ de meest voor de hand liggende plek om deze bepalingen vast te leggen. In het Bal is namelijk ook de PGS35 van toepassing verklaard.

Verder zou het vergunningsproces er bij gebaat zijn als er ook op andere aspecten nadere standaardisatie plaatsvindt. Hier is onder andere behoefte aan omdat het vergunningsproces voor waterstoftankstations toetst op niet van toepassing zijnde milieueisen voor conventionele pompstations.¹⁶ Naast het Bal

¹⁵ Besluit activiteiten leefomgeving

¹⁶ Zie ook *Hoofdstuk 3: Bevindingen*, pagina 7.

zou daarvoor het Bkl¹⁷ kunnen worden gebruikt. Dat biedt namelijk de mogelijkheid om instructieregels vast te leggen, regels waaraan het bevoegd gezag zich moet houden bij bijvoorbeeld het beoordelen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een waterstoftankstation. Ook het standaard, vooraf afstemmen van de benodigde vergunningen en ontheffingen kan winst opleveren in het gehele verguningsproces. Hiermee doelen we specifiek op het vooraf toetsen van de gewenste locatie aan de geldende routeplicht voor gevaarlijke stoffen in de gemeente in het geval waterstof geleverd wordt via wegtransport.

Het zou het vergunningsproces vergemakkelijken als de **rolverdeling tussen gemeente, omgevingsdienst en veiligheidsregio bij de vergunningverlening wordt gestandaardiseerd**. Onder de huidige situatie is er sprake van regionale verschillen in taakverdeling en veiligheidseisen aan waterstoftankstations. Initiatiefnemers die actief zijn in meerdere regio's van het land komen hiermee voor verrassingen te staan, wat tot onnodige vertraging leidt. verwarring en vertraging zorgt aan de kant van de initiatiefnemer. Een voorbeeld hiervan is de rolverdeling op het gebied van ruimtelijke ordening tussen omgevingsdienst en gemeente. Andere voorbeelden gaan over aanvullende veiligheidseisen per regio, zoals verplichte blusinstallaties of ondergrondse opslag van waterstof.

Daarnaast zal de ophanden zijnde **PGS-richtlijn voor multifuelstations een nuttige rol vervullen**. PGS35 is namelijk opgesteld voor tankstations waar alleen waterstof kan worden getankt, terwijl veel van de nieuwe waterstoftankstations een uitbreiding van bestaande conventionele tankstations zijn of (meer in de toekomst) een onderdeel van een fossielvrij tankstation met bijvoorbeeld waterstof, bio-CNG en bio-LNG. Aan deze PGS-richtlijn wordt al gewerkt, het is de ambitie dat ze eind 2022 gereed is¹⁸.

¹⁷ Besluit kwaliteit leefomgeving

¹⁸ Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, Kamerbrief 'Omgevingsveiligheid en milieurisico's', 12 februari 2021

Aanbeveling 3: Suggesties voor verbetering van de business case

In de interviews zijn ook enkele suggesties gedaan hoe de Rijksoverheid de business case voor waterstoftankstations kan verbeteren. Dit valt buiten de scope van het onderzoek. Toch wilden we de lezer deze suggesties niet onthouden.

- Een voor de hand liggende suggestie de **subsidieregeling** te verbeteren naar een regeling die structureler en ruimhartiger is dan de huidige DKTI¹⁹-Transport. Verder werd de suggestie gedaan om het aanvragen van de subsidie te vereenvoudigen.
- Daarnaast werd gesteld dat het onzekerheid in de markt weg zou nemen als de overheden die concessies verlenen duidelijkheid geven over hoe zij in de toekomst in de **concessieverlening** met waterstof om willen gaan: Valt waterstof onder de concessies voor conventionele tankstations? Worden voor waterstof aparte concessies op de markt gebracht? Of valt waterstof buiten alle concessies.

¹⁹ Demonstratieregeling Klimaattechnologieën en -innovaties in Transport

COLOFON

Klant

Nico van den Berg (WVL)

Evelien Korbee (WVL)



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Auteurs

Gijs Eikmans

Emiel Stal

