

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
t.a.v. de Minister voor VRO
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum
11 augustus 2022

Kenmerk
TLE/U202200531

Telefoon

Bijlage(n)

-

Onderwerp

Consultatiereactie AMvB Hyperscale Datacentra

Geachte heer De Jonge,

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgenomen wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en het Besluit kwaliteit leefomgeving in verband met instructieregels voor hyperscale datacentra, zoals deze ter consultatie is voorgelegd vanaf 12 juni 2022.

Besluiten over de vestiging van hyperscale datacentra hebben een grote impact. Actieve betrokkenheid vanuit het rijk en een goed samenspel met de decentrale overheden is daarbij gewenst. Om dat samenspel optimaal vorm te kunnen geven, plaatst de VNG een aantal kanttekeningen bij uw voorstel. Dat betreft:

1. inbreng vanuit de gemeentelijke praktijk en verdeling bevoegdheden
2. onderbouwing van het nationaal belang;
3. visie en kaders nodig;
4. de selectie van het werkingsgebied;
5. uitvoeringswijze en lasten voor gemeenten.

Deze punten lichten we hieronder toe.

1. Inbreng vanuit de gemeentelijke praktijk en verdeling bevoegdheden

Uw voorstel is in korte tijd tot stand gekomen. Wij hebben geconstateerd dat slechts een klein aantal gemeenten in beperkte mate betrokken is geweest. In het kader van inhoudelijke kwaliteit van uw voorstel en het draagvlak denken wij dat het nodig is om hier nog een extra slag op te maken.

Over de verdeling van de bevoegdheden is ons standpunt dat gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor een goede ruimtelijke ordening en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Gemeenten gaan daarbij als eerste over het toelaten van activiteiten en dragen daarbij de verantwoordelijkheid om belangen te inventariseren en deze af te wegen. Inclusief contact met belanghebbenden. Echter: in paragraaf 2.3 van de Nota van toelichting staat dat de *“schaarste aan ruimte maakt dat het Rijk de regie in het ruimtelijk domein moet hernemen: om te kiezen, om te verdelen en om een eerlijke uitkomst mogelijk te maken in dit verdeelvraagstuk”*. ‘Hernemen’ suggereert dat het rijk een taak overneemt, en dat vereist meerdere wetswijzigingen. Wij vinden dat niet gewenst en denken dat dat ook niet uw bedoeling is. Wel zien we dat het gezamenlijk optrekken bij dit soort dossiers meerwaarde heeft en we erkennen dat het goed is dat het rijk op sommige aspecten een meer actieve rol speelt op het vlak van ruimtelijke ordening dan in de afgelopen jaren. Graag zien we daarom een nuancering in de memorie van toelichting.

We verzoeken om:

- de tekst onder paragraaf 2.3 in de Nota van Toelichting zodanig te wijzigen dat meer recht wordt gedaan aan de wettelijke bevoegdheidsverdeling in het ruimtelijke domein.

2. Onderbouwing nationaal belang

In paragraaf 2.2 in de Nota van Toelichting is beschreven dat de grote, gemeente- en provincie-overstijgende impact van vestiging van hyperscales op de ruimte, nationale regie rechtvaardigt. Ook geeft u aan dat de energievraag veelal het belang van individuele gemeenten en provincies overstijgt. De ruimtelijke en technisch-financiële impact van een hyperscale vindt inderdaad op andere locaties plaats (zoals netverzwaring, realisatie van trafostations, etc). Daarmee is er voor ons nog niet evident sprake van een nationaal belang. Dit is wel een vereiste om (instructie-)regels te stellen onder de Wro en Omgevingswet. Hierbij wordt namelijk uitgegaan van het subsidiariteitsbeginsel (decentraal, tenzij). Dit betekent dat de taken en de bevoegdheden in principe worden uitgevoerd door gemeenten.

De ruimtevraag van hyperscale datacentra valt ten opzichte van de landelijk beschikbare ruimte mee, en de impact op het landschap is hooguit provincie-overstijgend wanneer er een hyperscale aan de provinciegrens gevestigd zou worden. Een grens van 10 ha aan ruimtegebruik ter onderbouwing van een nationaal belang lijkt ons vrij arbitrair. Zeker ook in relatie tot het ontbreken van visies en kaders, zoals we hieronder bespreken in hoofdstuk 3 van deze reactie. Indien u regie wilt nemen, is een betere onderbouwing van het nationaal belang in dit wetsvoorstel gewenst.

We verzoeken om:

- het nationaal belang vanuit ruimtelijk perspectief beter te motiveren.

3. Visie en kaders nodig

Nederland bereidt zich voor op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Hierbij is het 'ja, mits'-principe geïntroduceerd. Dit moet bijdragen aan meer ruimte voor ontwikkeling en transparantie. Dit vereist duidelijkheid over de condities waarbinnen iets wel zou mogen. Op basis van een duidelijke visie kan een instructieregel zo worden geformuleerd dat gemeenten vergunningen mogen afgeven voor hyperscale datacentra, mits daarbij aan bepaalde voorwaarden voldaan wordt. Het huidige voorstel voorziet niet in dergelijke instructieregel(s) onder voorwaarden, dat is een gemis. Voordeel van het stellen van dergelijke voorwaarden zou zijn dat het dan aan initiatiefnemers en faciliterende gemeenten is om aan te tonen dat aan die voorwaarden voldaan wordt. Dit draagt eraan bij om als overheid voorspelbaar, transparant en betrouwbaar te zijn, en draagt bij aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Meer specifiek gaat het ons om de volgende zaken en vragen die daarbij rijzen.

4.1. Visie op datacentrumcapaciteit

In paragraaf 2.4 in de Nota van Toelichting staat het volgende:

“In vergelijking met andere Europese landen is de Nederlandse datacentrumcapaciteit (van hyperscale datacentra en colocaties samen) relatief groot in verhouding tot de binnenlandse vraag, en daarmee ook het elektriciteitsverbruik”.

Hoe wordt de Nederlandse datacentrumcapaciteit beoordeeld, los van elektriciteitsverbruik? Is dit positief of negatief? Nu worden specifiek hyperscale datacentra gereguleerd. Hoe hangt dit samen met het beleid ten aanzien van colocaties? In de NOVI lezen we nog de volgende tekst (p.91):

“Waar nodig stellen de decentrale overheden extra ruimte beschikbaar voor de verdere ontwikkeling en omschakeling naar een duurzame, circulaire economie van: ... de digitale (internationale) infrastructuur, inclusief datacentra”.

Wijzigd dit besluit ook de visie? Wat zijn de verwachtingen m.b.t. vestiging van hyperscale datacentra in Hogeland en Hollands Kroon? Hoe past dit binnen de ambities van het rijk? Welke positie moet Nederland pakken in Europese context?

4.2. Beschikbare netcapaciteit

De ligging bij aanlandplaatsen van duurzame energie (van windturbines op zee) waardoor voldoende groene stroom voorradig is, wil niet zeggen dat die stroom beschikbaar gesteld moet worden voor datacentra. Deze argumentatie lijkt hyperscale datacentra te bevoordelen t.o.v. andere ontwikkelingen die ook graag duurzaam van energie voorzien worden of waarvoor energievoorziening noodzakelijk is.

Indien de energievraag vooropgesteld wordt, zou het logischer zijn om het elektrisch aansluitvermogen als harde grens te hanteren, losstaand van het ruimtegebruik (dus *of i.p.v. en*). Tegelijkertijd kan daarbij de vraag gesteld worden waarom deze grens niet geldt voor andere ontwikkelingen. Wat zijn daar de gedachten over? Het ontwerpbesluit gaat alleen in op de energieconsumptie, maar niet op de mate van belasting van de lokale energie-infrastructureur en de eventuele beperkingen die daardoor voor andere gebruikers ontstaan. Of de impact die dit heeft op

andere gebieden omdat daar dan aanpassingen moeten worden verricht die veelal ook ruimtelijke consequenties hebben. Juist daar liggen er grote uitdagingen.

4.3. Beschikbare ruimte

In paragraaf 2.3 in de Nota van Toelichting wordt het volgende gesteld: “Het grote ruimtebeslag van hyperscale datacentra vraagt zorgvuldige omgang met aspecten als inpassing in het landschap en behoud van een vitaal landelijk gebied, waaronder ook het zorgvuldig omgaan met goede landbouwgrond en andere ruimteclaims.”.

Als u dit belangrijk vindt, waarom formuleert u het ruimtebeslag van meer dan 10 ha dan niet als harde grens, losstaand van de netaansluiting (dus *of i.p.v. en*)? De vraag kan gesteld worden waarom deze grens niet geldt voor andere ontwikkelingen zoals glastuinbouw en distributiecentra.

4.4. Vestigingsvoorwaarden

In paragraaf 2.4 wordt verwezen naar het onderscheid tussen hyperscales en andere datacentra op basis van het watergebruik. Waarom is dit niet als criterium meegenomen in de definitie? Hoe is er in deze AMvB rekening gehouden met bodem en water als sturend principe voor ruimtelijke planvorming?

Verder constateren we dat er in de AMvB geen belang wordt toegekend aan zaken zoals duurzaamheidsmaatregelen bij de ontwikkeling zelf en aandacht voor circulariteit. Graag werken we gezamenlijk aan de uitwerking van deze vestigingsvoorwaarden, die ook voor andere grootgebruikers zouden moeten gelden.

Wij verzoeken om:

- toe te lichten waarom u geen gebruik heeft gemaakt van het 'ja, mits'-principe, oftewel de mogelijkheid om voorwaarden te stellen;
- een visie kenbaar te maken met betrekking tot grote energievragers;
- een visie kenbaar te maken met betrekking tot grote ruimtegebruikers;
- een visie op te stellen over de ontwikkeling van datagebruik en de benodigde infrastructuur en energievraag daarvoor, waarbij voor- en nadelen zijn afgewogen.

4. Selectie werkingsgebied

In paragraaf 2.2 in de Nota van Toelichting wordt aangegeven dat twee gebieden van het verbod op vestiging van hyperscale datacentra zijn uitgesloten, omdat:

- zij zich aan de rand van Nederland bevinden waar voldoende ruimte zou zijn;
- er zich al hyperscale datacentra bevinden;
- ze gelegen zijn bij aanlandplaatsen van duurzame energie (wind op zee), waardoor voldoende groene stroom voorradig zou zijn.

Het eerste argument geldt voor veel meer gebieden (ongeacht of met 'rand' de Noordzee of de landsgrenzen worden bedoeld en met 'voldoende ruimte' 10 ha als ondergrens). Daarbij is voor ons niet duidelijk waarom die ruimte meer geschikt is dan ruimte elders. Waarom de aanwezigheid van een datacenter als argument wordt aangedragen is ook niet duidelijk. En voor wat betreft het derde argument is voor Agriport A7 en B1 in Hollands Kroon, voor zo ver bij ons bekend, de

dichtstbijzijnde aanlandplaats voor wind op zee gelegen in Beverwijk. Bijvoorbeeld Almere ligt net zo dicht bij Beverwijk. De nabijheid is dus betrekkelijk. Daarbij is onduidelijk waarom nu afgeweken wordt van de *Ruimtelijke Strategie Datacentra: Routekaart 2030 voor de groei van datacentra in Nederland*, waarin ook Midden/Noord Limburg als kansrijk gebied wordt geduid.

Doordat slechts een beperkt aantal gemeenten is bevroegd bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel, is er volgens ons een incompleet beeld van het aantal gemeenten dat interesse heeft in de vestiging van hyperscale datacentra en/of daarvoor geschikte locaties heeft. We begrijpen dat inmiddels wel onderzocht wordt hoeveel bestemmingsplannen nu feitelijk datacentra mogelijk maken. Het huidige voorstel voor de AMvB kan leiden tot een oneerlijke verdeling van de lasten, waarbij nu twee gemeenten aangewezen worden als potentiële vestigingsplaats, terwijl elders ook mogelijkheden zijn. Hierbij willen we u erop wijzen dat het werkingsgebied van het besluit in de gemeente Hogeland niet overeenkomt met hetgeen daar nu gewenst is. De gemeente geeft aan dat verkeerde verwachtingen gewekt worden bij initiatiefnemers door een (te) groot gebied aan te wijzen waar hyperscale datacentra worden toegestaan, terwijl in de rest van Nederland een verbodsbepaling komt.

Wij verzoeken om:

- te onderzoeken welke gemeenten interesse hebben in de vestiging van een hyperscale datacenter en/of daarvoor geschikte locaties hebben. We stellen hiervoor onze kanalen en netwerken ter beschikking.
- indien u de AMvB zonder verder onderzoek toch wilt doorzetten, te overwegen als werkingsgebied heel Nederland aan te duiden, waardoor vestiging uitsluitend mogelijk is op basis van ontheffing door de minister voor VRO, mits voor de toetsing van de ontheffing een heldere visie en duidelijke kaders bestaan. Zo laten we de onderbouwing weer leidend zijn.
- indien u voorgaande suggestie niet opvolgt, het gebied in Hogeland dat uitgesloten is aan te passen naar wens van die gemeente.
- indien u het werkingsgebied niet wijzigt, de gemeenten met aangewezen gebieden waar hyperscales wel zijn toegestaan, te ondersteunen om tot goede afwegingen te komen en indien door die gemeenten gewenst ondersteuning te bieden in het proces van vergunningverlening.
- indien u het werkingsgebied niet wijzigt, de gemeenten te compenseren die mogelijk nadelige gevolgen van deze AMvB ondervinden, bijv. omdat zij voornemens waren ruimte te bieden aan een hyperscale datacenter.
- gebruik te maken van artikel 4.3, lid 4 (Ow.), wanneer het gaat om het aanpassen van het werkingsgebied.

5. Praktische uitvoerbaarheid

Ook als we voorgaande punten buiten beschouwing zouden laten, constateren we een probleem bij het voorstel voor de AMvB. Dat betreft de wijze waarop het verbod middels deze AMvB wordt geregeld. De bepaling in het voorgestelde artikel 5.148c Bkl, geeft in het eerste deel een instructieregel voor hyperscale datacentra. De tweede zin stelt dat omgevingsplannen binnen een jaar moeten worden aangepast. Met name het gedeelte met betrekking tot de aanpassing van het omgevingsplan binnen een jaar vanwege bestaande situaties, is problematisch.

Deze verplichting zorgt ervoor dat gemeenten hun bestaande bestemmingsplannen (die onderdeel worden van het tijdelijk omgevingsplan van rechtswege) moeten checken om te beoordelen of niet per ongeluk een hyperscale datacenter theoretisch mogelijk is. Dit heeft tot gevolg dat daarbij bijvoorbeeld de bijlage Staat van bedrijfsactiviteiten, bij bedrijventerreinen, moet worden doorgedaan of niet een dergelijk datacenter mogelijk zou zijn. Gelet op het doel lijkt dit instrument nogal zwaar, gezien de lasten voor gemeenten. We zijn benieuwd naar de uitkomsten van het onderzoek dat hier momenteel naar wordt gedaan.

Ook is het niet gebruikelijk dat alle bestaande bestemmingsplannen op één onderwerp door alle gemeenten moeten worden aangepast. Waarom wordt hier nu wel voor gekozen, ondanks dat het verbod ook zonder deze bepaling effectief is voor toekomstige vestigingen?

Met de tekorten aan personeel bij gemeenten is de instructieregel lastig uitvoerbaar. Bovendien is de termijn niet in lijn met de bestuurlijke afspraak dat het tijdelijke deel van een omgevingsplan pas aan het einde van de overgangstermijn (2029) aan het Bkl en andere AMvB's moet voldoen. Het feit dat de technische voorziening bij het DSO het momenteel niet mogelijk maakt om het omgevingsplan op één onderdeel te wijzigen, maakt de voorgestelde verplichting praktisch onuitvoerbaar. Daarbij vinden we het onacceptabel dat in de memorie van toelichting gesproken wordt over 'taakverwaarlozing' wanneer dit niet lukt.

Tot slot zorgt de definitie van hyperscales voor uitdagingen in de handhaving van het verbod dat via de instructieregel wordt opgelegd. Zo is het lastig te beoordelen of meerdere datacentra als één geheel functioneren. Onduidelijk is wat bedoeld wordt met elektrisch aansluitvermogen. Gaat het om het maximale vermogen dat geleverd kan worden of om het gecontracteerde transportvermogen? Bovendien kunnen gemeenten vergunningen moeilijk weigeren op grond van de omvang van netaansluitingen. Deze informatie is bij gemeenten ook niet bekend. VNG heeft overigens al meerdere malen gevraagd om wettelijk te regelen dat gemeenten kunnen beschikken over aansluit- en verbruiksgegevens van netbeheerders. Het wetsvoorstel Gemeentelijke instrumenten warmtetransitie is een beweging in de goede richting. Het is echter nodig dat in of via o.a. de Elektriciteitswet – straks de Energiewet - wordt geregeld dat decentrale overheden in het kader van hun regierol kunnen beschikken over meer en gedetailleerdere informatie. Het ontwerpbesluit over de hyperscale datacentra maakt dat opnieuw duidelijk.

Wij verzoeken om, indien dit aansluit bij de belangen en visie:

- de mogelijkheid tot het vaststellen van een ontwerp-inpassingsplan (par 3.5.2 Wro), voorafgaand aan inwerkingtreding van de Omgevingswet, te onderzoeken. Een ontwerp-inpassingsplan dat ter inzage is gelegd voor iwt Ow kan worden vastgesteld op grond van de Wro en zal dan uiteindelijk deel uitmaken van de tijdelijke omgevingsplannen. Dit lijkt een goede mogelijkheid om alles in een keer te regelen. Dit moet uiteraard wel in samenspraak met betreffende gemeenten.
- afhankelijk van de uitkomsten van de inventarisatie van bestaande bestemmingsplannen, de optie om te werken met een instructiebesluit voor die specifieke locaties te onderzoeken;
- een eventuele mogelijkheid te onderzoeken of gebruik kan worden gemaakt van de voorbereidingsbescherming van 1,5 jaar van een voorbereidingsbesluit te nemen door de Minister, op grond van artikel 4.16, tweede en derde lid, van de Omgevingswet waarmee met voorbeschermingsregels de betreffende omgevingsplannen gewijzigd kunnen worden);
- de zin ten aanzien van het aanpassen van bestaande omgevingsplannen binnen een termijn van een jaar te schrappen in het voorgestelde artikel 5,148c Bkl;

Aanvullend op bovenstaande suggesties, is het een mogelijkheid om met provincies te bespreken of zij een verbod kunnen opnemen in provinciale verordeningen, provincies kunnen immers wel direct werkende regels stellen op grond waarvan een omgevingsvergunning moet worden geweigerd. Bij voorkeur in combinatie met een mogelijkheid tot ontheffing onder nader te bepalen voorwaarden, in overleg met gemeenten.

Hierover gaan we graag met u in gesprek.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



L.K. Geluk
Algemeen directeur