

492

Besluit van 20 december 2023, houdende wijziging van Besluit kwaliteit leefomgeving in verband met een instructieregel voor hyperscale datacentra

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden,
Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Volkshuisvesting en Ruimte-
lijke Ordening van 4 april 2023, nr. 2023-0000109564;

Gelet op artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van
14 juni 2023, nr. W04.23.00081/I);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken
van 18 december 2023, nr. 2023-0000766906;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 5.149 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «5.1.7.5 en 5.1.7.6» vervangen door «5.1.7.5,
5.1.7.6 en 5.1.7.7».

2. Na het tweede lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. De bepalingen in paragraaf 5.1.7.7 zijn niet van toepassing voor zover
activiteiten zijn toegestaan op grond van een omgevingsvergunning voor
een bouwactiviteit.

B

Aan paragraaf 5.1.7 wordt een paragraaf toegevoegd, luidende:

§ 5.1.7.7 Hyperscale datacentra

Artikel 5.161ba (toepassingsbereik)

1. Deze paragraaf is van toepassing op hyperscale datacentra.

2. Onder een hyperscale datacenterum wordt verstaan het exploiteren van een rekencentrum of datacenterum, als bedoeld in artikel 3.235 van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover het gaat om een bebouwd vloeroppervlakte van meer dan 10 ha en een elektrisch aansluitvermogen van 70 MW of meer.

3. Een hyperscale datacenterum omvat ook andere activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie en die het hyperscale datacenterum functioneel ondersteunen.

Artikel 5.161bb (aanwijzing uitsluitingsgebied hyperscale datacentra)

Het uitsluitingsgebied hyperscale datacentra, zijnde het gebied waar geen hyperscale datacentra zijn toegelaten, is het grondgebied van Nederland met uitzondering van enkele locaties gelegen in de gemeenten Het Hogeland en Hollands Kroon, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

Artikel 5.161bc (geen hyperscale datacentra)

Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het uitsluitingsgebied hyperscale datacentra, bedoeld in artikel 5.161bb, laat het omgevingsplan geen hyperscale datacenterum toe.

C

Voor artikel 12.27 wordt in afdeling 12.4 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 12.26d (overgangsfase paragraaf 5.1.7.7)

Uiterlijk op het tijdstip bedoeld in artikel 22.5, eerste lid, van de wet geeft het bevoegd gezag uitvoering aan artikel 5.161bc.

D

In bijlage I, onderdeel A, wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:
hyperscale datacenterum: hyperscale datacenterum als bedoeld in artikel 5.161ba;

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2024

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 20 december 2023

Willem-Alexander

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge

Uitgegeven de *tweeëntwintigste* december 2023

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen deel

1. Inleiding

Dit besluit stelt regels voor de vestiging van hyperscale datacentra in Nederland.

Digitale technologieën hebben een grote invloed op onze manier van werken en leven. In datacentra staan servers opgesteld die vele digitale processen bij bedrijven, overheden en organisaties ondersteunen. Het is vaak efficiënter, veiliger en goedkoper voor een bedrijf of organisatie om dit aan een datacentrum uit te besteden, in plaats van hier zelf in pandig servers voor op te stellen.

De ruimte in Nederland is echter schaars en Nederland wordt geconfronteerd met grote opgaven die allemaal gepaard gaan met ruimtelijke claims. Hierbij valt te denken aan de energietransitie, landbouw, natuurverbetering en de woningbouwopgave. In Nederland is daarom maar beperkt ruimte voor de bouw en ingebruikname van hyperscale datacentra vanwege het ruimtebeslag, de landschappelijke impact, het hoge energiegebruik, de beschikbaarheid van water en de belasting van de landelijke energie-infrastructuur. In het Coalitieakkoord 2021–2025 (hierna: coalitieakkoord) is aangegeven dat hyperscale datacentra een onevenredig groot beslag leggen op de beschikbare duurzame energie in verhouding tot de maatschappelijke en/of economische meerwaarde en dat daarom de landelijke regie en de toelatingscriteria bij de vergunningverlening door de regering worden aangescherpt.¹ Met dit besluit wordt deze landelijke regie ingevuld en wordt op nationaal niveau geregeld waar de vestiging van hyperscale datacentra door het Rijk is toegestaan. Dit laat onverlet de rol van provincies, gemeenten en waterschappen bij de inrichting van Nederland.

Hiervoor wordt met dit besluit het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) onder de Omgevingswet gewijzigd.

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1 Hyperscale datacentra

Belang datacentra en vestigingsklimaat

Dit besluit stelt slechts regels voor de categorie grootste datacentra in Nederland, de hyperscale datacentra. Datacentra zijn nodig en hebben een rol te spelen in de digitalisering van Nederland. De regering acht het tegelijkertijd noodzakelijk om regels te stellen die de groei en realisatie van nieuwe hyperscale datacentra begrenzen.

Hyperscale datacentra zijn een belangrijk onderdeel van de digitale infrastructuur. Ze faciliteren veel gebruikte digitale dienstverlening van de grote technologiebedrijven, zoals applicaties en clouddiensten, aan bedrijven, organisaties en burgers in Nederland en daarbuiten. De aanwezigheid van hyperscale datacentra heeft ook een aanzuigende werking op andere onderdelen van het digitale ecosysteem, zoals onderzeese datakabels. De vestiging van hyperscale datacentra in Nederland wordt dan ook niet onmogelijk gemaakt, maar wel aange-

¹ Rutte IV, «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», p. 13.

scherpt conform het coalitieakkoord en de Nationale Omgevingsvisie (hierna: NOVI).

De lokale impact – zowel positief als negatief – van hyperscale datacentra heeft de regering tot de keuze gebracht ruimtelijk aan te geven waar zij ontwikkeling van deze categorie grootste datacentra wenselijk of niet wenselijk vindt. Het is tegelijkertijd aan decentrale overheden om op die locaties waar het Rijk geen bezwaar heeft tegen de ontwikkeling van hyperscale datacentra invulling te geven aan hun bevoegdheden om zelf regels te stellen in hun ruimtelijke plannen en verordeningen. Daarvoor kunnen bevoegd gezagen bijvoorbeeld randvoorwaarden opnemen. Hetzelfde geldt voor datacentra buiten de definitie van een hyperscale datacentrum zoals opgenomen in dit besluit. In de afweging tussen economische meerwaarde en ruimte- en energiegebruik is de ruimte die het Rijk laat voor groei voor de categorie grootste datacentra uiteindelijk beperkt.

Met het ruimtelijk beperken van de vestiging van hyperscale datacentra in Nederland wordt getracht een balans te vinden tussen het beslag dat deze voorzieningen leggen op de ruimte, energie en water en het faciliteren van de digitale ambities van Nederland. Op twee locaties in Nederland is de groei van bestaande (Hollands Kroon en Hogeland) en realisatie van nieuwe hyperscale datacentra (Hogeland) nog steeds mogelijk, bovendien is de groei en realisatie van datacentra niet zijnde hyperscales ook nog steeds mogelijk.

Definitie 70 MW en 10 HA

In dit besluit is de definitie van een hyperscale datacentrum; het exploiteren van een rekencentrum of datacentrum waar ondersteuning wordt gegeven aan dataverkeer of dataopslag, met een bebouwd oppervlak van meer dan 10 ha (hectare) en een elektrisch aansluitvermogen 70 MW (megawatt) of meer. Andere activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie en die het hyperscale datacentrum functioneel ondersteunen zijn ook onderdeel van een hyperscale datacentrum.

De omvang van meer dan 10 hectare en een aansluitvermogen van 70 MW of meer geeft in de praktijk een te onderscheiden categorie zeer grote datacentra waarvan er in Europa een paar per land aanwezig zijn.

In dit besluit wordt onder een hyperscale datacentrum ook een verzameling van bouwwerken met deze functie, deze omvang en dit energieverbruik verstaan die in onderlinge samenhang als één geheel functioneren. Gebouwen die ondersteuning geven aan het hyperscale datacentrum (zoals koeltorens en kantoren) worden hier ook toe gerekend. Het gaat dan om bijgebouwen die in de nabijheid van het hyperscale datacentrum liggen en die in onderlinge samenhang als één geheel functioneren met het hyperscale datacentrum. Er moet sprake zijn van geografische, technische, functionele of organisatorische samenhang van de bebouwing. In dat geval telt het bebouwd oppervlak van alle gebouwen mee voor de vraag of sprake is van een hyperscale datacentrum van meer dan 10 ha en 70 MW of meer op die locatie. Het moet dan wel gaan om gebouwen die in hetzelfde gebied liggen en één afzonderlijk hyperscale datacentrum met elektriciteitsaansluiting vormen.

Alleen in het geval dat een datacentrum aan de criteria van meer dan 10 ha en 70 MW of meer voldoet valt deze onder de reikwijdte van dit besluit. Middelgrote datacentra (met een oppervlakte tussen de 5 en 10 hectare) of datacentra die slechts aan één criterium voldoen vallen onder het afwegingskader voor grootschalige bedrijfsvesteringen dat in GRIP wordt

opgenomen en daarnaast uiteraard onder de regels die gemeenten, provincies en waterschappen in hun regels en verordeningen eraan stellen.

Nadere onderbouwing 70 MW

Het type hyperscale datacentrum is een datacentrum met een groot-schalig karakter. Doorgaans heeft een hyperscale datacentrum een directe aansluiting op het hoogspanningsnet, wegens het substantiële gevraagde vermogen. Het omslagpunt voor een aansluiting op het hoogspanningsnet ligt rond de 70 MW. De aansluiting op het elektriciteitsnetwerk heeft directe gevolgen voor de andere gebruikers van het net. Het gaat daarbij om het vermogen dat als eindbeeld wordt gecontracteerd en of dat boven de grens van 70 MW komt.

Criterium van 10 ha bebouwd oppervlak

Bij een aansluitvermogen van circa 70 MW (uitgaand van een enkel-laags datacentrum, wat een hyperscale datacentrum doorgaans is) past een omvang van 10 ha bebouwd oppervlak als grens. De omvang van 10 ha bebouwd oppervlak is een omvang die lokaal forse impact heeft en die aansluit bij de omvang van bestaande hyperscale datacentra. Dit laat onverlet dat bij het meerlaags bouwen van datacentra er een hoger aansluitvermogen zal passen bij een kleiner bebouwd oppervlak. Deze datacentra vallen niet onder de definitie van een hyperscale datacentrum uit dit besluit. Datacentra met een beperktere omvang dan die van hyperscale datacentra kunnen makkelijker worden ingepast in het landschap en laten meer ruimte aan andere opgaven in dat gebied. Daarbij telt ook mee dat kleinere colocaties (datacentra met meerdere gebruikers) een grotere economische meerwaarde kennen. Om deze redenen maakt de regering onderscheid tussen hyperscale datacentra en kleinere en colocatie datacentra.

NOVI

Provincies, gemeenten en netbeheerders geven aan dat ook voor andere typen datacentra meer regie en Rijksbeleid nodig is. In dat kader gaat het om voorwaarden voor clustervorming en tegelijk meer maatwerk op regionaal en lokaal niveau. Dit onderwerp komt aan de orde bij de aanscherping van de NOVI (nieuwe Nota Ruimte).

GRIP

Voor hyperscale datacentra heeft de regering gekozen om de ruimtelijke mogelijkheden aan te scherpen. Dit besluit reguleert daarom de vestiging van hyperscale datacentra in Nederland. Het Rijk werkt daarnaast via twee trajecten aan algemeen beleid voor de vestiging van datacentra in Nederland op de langere termijn, namelijk in GRIP en de NOVI (zie hiervoor). GRIP is de beleidslijn die door de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) in samenwerking met provincies wordt voorbereid om beter te kunnen sturen op de uitbreiding van grote bedrijventerreinen (bedrijven groter dan 5ha). Datacentra maken hier (indien groter dan 5ha) ook onderdeel van uit.

2.2 Inhoud en werkingsgebied van dit besluit

Hyperscale datacentra leggen vanwege hun omvang lokaal een flinke claim op de ruimte en gebruiken veel energie. Zowel ruimte als (duurzame) energie is schaars in Nederland en daarom moet er gekozen

worden welke functies op verschillende locaties mogelijk zijn. Bij de ruimtelijke ordening is het van belang dat rekening wordt gehouden met een maatschappelijke en economische meerwaarde die passend is bij een dermate groot ruimtebeslag. De regering vindt daarom in dit verband dat het Rijk stevige kaders moet stellen voor de ruimtelijke keuze voor de vestiging van hyperscale datacentra in Nederland. De impact van hyperscale datacentra en in het bijzonder de daarmee samenhangende energievraag overstijgt veelal het belang van individuele gemeenten en provincies. Daarom is hier regie van het Rijk nodig.

Dit besluit regelt daarom dat gemeenten in een omgevingsplan geen nieuw hyperscale datacentrum mogen toelaten door de vestiging in het grootste deel van Nederland te verbieden. Indien gemeenten bij de inwerkingtreding van dit besluit in hun omgevingsplan een hyperscale datacentrum hebben toegelaten, betekent dit dat zij hun omgevingsplan hierop moeten aanpassen, tenzij het gaat om een gebied dat in het besluit is uitgezonderd van het verbod.

Dit besluit regelt onder de Omgevingswet voor bijzondere of onvoorziene situaties tevens dat het voor de Minister van BZK in overeenstemming met de Minister van EZK en de Minister voor Klimaat en Energie (hierna: KenE) mogelijk is om op verzoek van een gemeente ontheffing te verlenen van het verbod om in een omgevingsplan hyperscale datacentra toe te laten.

Uitzonderings- c.q. werkingsgebieden

Van het verbod om in een omgevingsplan hyperscale datacentra toe te laten worden twee gebieden uitgezonderd. In overleg met de betrokken gemeenten is dit de Eemshaven en omgeving binnen de gemeente Het Hogeland (provincie Groningen) en de werklocatie Agriport A7 (inclusief deelgebied B1) waarvan delen door de gemeente Hollands Kroon (provincie Noord-Holland) zijn bestemd voor onder andere de uitbreiding van bestaande hyperscale datacentra. De locaties die aangewezen zijn als uitzonderingsgebied kennen een beleidsmatige geschiedenis. In de Ruimtelijke Strategie Datacenters (2018), een strategie van een samenwerkingsverband van overheden, netbeheerders en bedrijfsleven, is opgenomen dat hyperscale datacentra gefaciliteerd dienen te worden in hun verdere uitbreiding in Middenmeer en Eemshaven. Dit is bekrachtigd in de NOVI in de volgende bewoording: *«Vestiging van hyperscale datacenters kan op locaties waar veel aanbod is van (hernieuwbare) elektriciteit, waar aansluiting op het elektriciteitsnetwerk kan worden geboden en waar ruimte minder schaars is. De voorkeur gaat uit naar vestiging in de randen van Nederland, zoals op de bestaande locaties Eemshaven en Middenmeer.»* In het eerste voorbereidingsbesluit d.d. 16 februari 2022 is dit toegespitst op de gemeenten Hollands Kroon en Het Hogeland. Na overleg met de betrokken provincies en gemeenten is dit in dit besluit nader bepaald tot de bovengenoemde gebieden binnen de gemeente Hollands Kroon en de gemeente Het Hogeland. Hierbij is aangesloten bij de mogelijkheden die de lokale ruimtelijke plannen bieden. Daarmee wordt de vanaf 2018 ingezette lijn doorgezet in dit besluit en ruimtelijk scherper afgebakend.

In de uitzonderingsgebieden kunnen provincies en gemeenten op basis van hun bevoegdheden via de provinciale verordening en via de verlening van omgevingsvergunningen of in het omgevingsplan nader regelen of en zo ja, waar hyperscale datacentra concreet gevestigd kunnen worden. De provincies en de gemeenten kunnen daarbij ook nadere eisen stellen aan (onder andere) de landschappelijke inpassing. In de betreffende uitzonderingsgebieden zijn dus juist de provincies en gemeenten aan zet om zelf

over de eventuele vestiging van hyperscale datacentra te beslissen en onder welke vestigingsvoorwaarden dat mag. Het feit dat het een uitzonderingsgebied is, betekent niet dat het Rijk hiermee de functie hyperscale datacentra belangrijker vindt dan iedere andere functie. Het blijft daar volledig een lokale afweging.

2.3 Nut en noodzaak landelijke regie

Nederland is een klein land met grote ruimtelijke opgaven, die haast zonder uitzondering invloed hebben op de leefomgeving. Om alle ruimtelijke opgaven zo goed mogelijk in te passen en rechtvaardige keuzes te kunnen maken, zodat ook toekomstige generaties verzekerd zijn van een hoge kwaliteit van leven, is het essentieel dat het Rijk regie neemt met een nieuwe Nota ruimte. Een van die keuzes die het Rijk neemt is om de bouw van nieuwe hyperscale datacentra in vrijwel heel Nederland niet meer toe te staan.

Hyperscale datacentra zijn zeer grote bedrijven met een zeer hoge energievraag (oppervlakte van meer dan 10 ha en een aansluitvermogen van 70 MW of meer). Het zijn solitair opererende dataopslagfaciliteiten, vaak met één grote afnemer. Hyperscale datacentra hebben lokaal een grote impact op de ruimte. Bovendien leggen hyperscale datacentra een groot beslag op de beschikbare elektriciteit. Dit terwijl we op veel plekken in Nederland een tekort hebben aan ruimte op het elektriciteitsnetwerk. Om deze twee redenen staat de regering de realisatie van nieuwe hyperscale datacentra in bijna heel Nederland niet langer toe. Op twee plekken in Nederland blijft het wel mogelijk om nieuwe hyperscale datacentra op te richten of bestaande uit te breiden. Die plekken liggen in de gemeente Hollands Kroon (Noord-Holland) en de gemeente Het Hogeland (Groningen). In deze twee gebieden zijn al bestaande (vergunde) hyperscale datacentra. Daarnaast kennen ze een lagere ruimtedruk en hebben meer (duurzame) energie voor handen.

De hoofdreden dat de ruimtelijke vestiging van specifiek hyperscale datacentra een nationale aangelegenheid is, is dat hyperscale datacentra een internationaal functionerende bedrijfstak vormen met in de praktijk maar enkele vestigingen per land in Europa. Hyperscale datacentra worden door één partij geëxploiteerd en bediend, in het geval van vestiging in Nederland of ons omringende landen, de gehele Noordwest-Europese markt. Bovendien hoeven hyperscale datacentra zich niet te vestigen binnen clusters van datacentra (t.b.v. hyperconnectiviteit), zoals bij kleinere datacentra en colocaties vaak wel het geval is. De vestiging van hyperscale datacentra is daarmee niet gebonden aan een specifieke gemeente of provincie. Het voorkomen van concurrentie tussen gemeenten of provincies is een van de redenen om op nationaal te sturen op hyperscale datacentra. Net zoals clusters van datacentra hebben deze solitaire hyperscale datacentra wel lokaal een forse impact op de ruimte en een hoog energieverbruik. Dat neemt niet weg dat hyperscale datacenters van meerwaarde zijn, voor Nederlandse bedrijven, organisaties en burgers. Deze meerwaarde is echter beperkt in vergelijking tot clusters van datacentra en/of colocaties (die voor hyperconnectiviteit zorgen). Gegeven het hoge energieverbruik en beslag op de ruimte wordt de bouw van nieuwe hyperscale datacenters daarom ingeperkt tot twee uitzonderingsgebieden.

Naast hyperscale datacentra bestaan er ook diverse andere activiteiten die lokaal een forse impact hebben op de ruimte en een hoog energieverbruik met zich mee brengen. Het gaat dan bijvoorbeeld om grote industriële activiteiten als chemische bedrijven, raffinaderijen of metaalbedrijven. Deze bedrijven zijn meestal al jaren in bedrijf en bevinden zich

vaak in de zes clusters van energie-intensieve industrie. Deze clusters zijn bij uitstek opgericht om dit soort ruimtelijk impactvolle bedrijvigheid te concentreren. Om deze twee redenen stuurt de regering, via deze instructieregel, niet op andere, bestaande, bedrijven met een hoog energieverbruik en een grote ruimtelijke impact. Indien er zich een nieuw initiatief aandoet voor de oprichting van een bedrijf met een grote impact op de ruimte, energie, water, etc. (anders dan een hyperscale datacentrum), maakt de regering daarvoor, op basis van het geldend ruimtelijk-economisch beleid, een aparte afweging over de keuze of dit initiatief in Nederland gevestigd kan worden en zo ja waar.

Gemeenten blijven primair verantwoordelijk voor een goede ruimtelijke ordening en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Gemeenten gaan daarbij over het toelaten van activiteiten en dragen daarbij de verantwoordelijkheid om belangen te inventariseren en deze af te wegen, binnen de kaders die het Rijk daaraan stelt. Het Rijk neemt de taak van gemeenten dus niet over, maar ziet op punten wel dat er vanuit nationaal perspectief een kader nodig is. Juist het gezamenlijk optrekken heeft meerwaarde op het vlak van ruimtelijke ordening en dit houdt ook in dat het Rijk op sommige aspecten een meer actieve rol speelt.

Invloed op het watersysteem

Hyperscale datacentra hebben voorts gevolgen voor het waterbeheer op en rond die locaties. Zoals benoemd in het coalitieakkoord worden water en bodem sturend voor ruimtelijke planvorming. Hyperscale datacentra hebben gevolgen voor (vele aspecten van) het watersysteem. Tevens veroorzaken datacentra lokaal een enorme toename van het verhard oppervlak met als gevolg een versnelde afvoer van hemelwater. Zij vragen dus om maatregelen om de effecten daarvan op het watersysteem te compenseren. Voorts hebben hyperscale datacentra effecten op de watervoorziening: een hyperscale datacentrum heeft koelwater nodig. De beschikbaarheid van (zoet)water staat onder druk. Bij het ontbreken van andere vormen van koelen met koelwater is een groot-schalig datacentrum ongeschikt. Tot slot heeft een hyperscale datacentrum effect op de waterkwaliteit: omdat het opgewarmde koelwater weer terugstroomt naar het oppervlaktewater, stijgt de watertemperatuur en verslechtert de waterkwaliteit. Natuurlijke organismen kunnen hierdoor verdwijnen en algensoorten kunnen de overhand krijgen, waardoor de waterkwaliteitsdoelen uit de Kaderrichtlijn Water uit zicht raken. Ook om deze redenen acht de regering het gerechtvaardigd om via dit instrument landelijke regie te nemen op de vestiging van nieuwe hyperscale datacentra.

2.4 Subsidiariteit en proportionaliteit

De grote, gemeente- en provincie-overstijgende impact van de vestiging van hyperscale datacentra op de ruimte-, water- en elektriciteitsvraag maakt nationale regie noodzakelijk. Hierdoor kan landelijk gestuurd worden op waar vestiging van hyperscale datacentra mogelijk is en waar niet. Provincies en gemeenten kunnen vervolgens zelf afwegen binnen de gebieden waar vestiging van hyperscale datacentra vanuit de landelijke regie is toegestaan of en zo ja, waar vestiging binnen dat gebied mogelijk is en onder welke voorwaarden.

2.5 Gevolgen voor reeds bestaande en vergunde hyperscale datacentra

Het verbod om hyperscale datacentra mogelijk te maken in omgevingsplannen, geldt alleen voor nieuwe hyperscale datacentra. Hyperscale datacentra die op het moment van inwerkingtreding van dit besluit reeds

bestaan of gebouwd mogen worden, worden niet geraakt door dit besluit. Voor vergunningaanvragen die zijn ingediend na de inwerkingtreding van het eerste voorbereidingsbesluit geldt dat de vergunning niet verleend kan worden. De datum waarop de Minister voor VRO het eerste voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.3, vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening heeft genomen is 16 februari 2022 (Stcrt. 2022, 5276). In dat voorbereidingsbesluit verklaart de minister voor VRO dat er nieuw beleid en nieuwe regels komen voor hyperscale datacentra. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is de Wet ruimtelijke ordening vervallen en komen deze regels in het Besluit kwaliteit leefomgeving, één van de algemene maatregelen van bestuur onder deze wet. Om te voorkomen dat er in de periode die nodig is om het nieuwe beleid en de nieuwe regels op te stellen en in werking te laten treden, nieuwe hyperscale datacentra worden gevestigd op locaties die mogelijk niet in het nieuwe beleid passen, is het voorbereidingsbesluit genomen.

De werking van een voorbereidingsbesluit verliep onder de Wet ruimtelijke ordening na de wettelijke termijn van negen maanden. Om totdat voorliggend besluit in werking is getreden opnieuw voorbescherming te regelen, is op 16 november 2022 een tweede voorbereidingsbesluit genomen (Stcrt. 2022, 30631) en op 16 augustus 2023 een derde voorbereidingsbesluit (Stcrt. 2023, 20472). De consequentie van de nieuwe voorbereidingsbesluiten is dat vergunningaanvragen die gedurende de werking van de voorbereidingsbesluiten, worden ingediend, opnieuw worden aangehouden. Nu reeds was aangekondigd dat dit nieuwe beleid en de nieuwe regels eraan komen, valt de verlening van vergunningen waarvoor de aanvraag na de inwerkingtreding van het eerste voorbereidingsbesluit is ingediend, onder de werking van dit nieuwe beleid en de nieuwe regels. Vergunningverlening is in die gevallen dus niet meer mogelijk.

3. Verhouding tot nationale en internationale wet- en regelgeving

Omgevingswet

De Omgevingswet biedt voor dit besluit het juridisch kader. De Omgevingswet maakt het in artikel 2.24, eerste lid, mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur instructieregels vast te stellen over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen. Met de wijziging van het Bkl in dit besluit wordt met een instructieregel van die mogelijkheid gebruik gemaakt.

Dienstenrichtlijn

Als gevolg van dit besluit worden eventuele toekomstige hyperscale datacentra op twee locaties in Nederland geconcentreerd. Andere locaties zijn niet toegestaan. Hierdoor is sprake van een beperking van het leveren van een dienst. Uit de Europese Dienstenrichtlijn volgt dat beperkingen van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters slechts in beperkte gevallen zijn toegestaan. Hierbij kan worden gedacht aan het streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, een goede bereikbaarheid van functies, het bevorderen van een aantrekkelijk en leefbaar landschap en de concentratie van functies. Er moet sprake zijn van een dwingende reden van algemeen belang die ertoe noopt om beperkende maatregelen te treffen. Artikel 15 van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat lidstaten moeten onderzoeken of de eventuele beperkingen van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters voldoen aan een aantal eisen. Deze eisen bestaan uit voorwaarden wat betreft noodzakelijkheid, evenredigheid en discriminatie.

Zoals aangegeven heeft dit besluit betrekking op hyperscale datacentra met een ruimtelijke omvang van meer dan 10 ha en een aansluitvermogen van 70 MW of meer. Gebouwen van deze omvang leggen een groot beslag op de ruimte en hebben landschappelijk gezien een grote invloed. Slechts beperkte locaties in Nederland zijn hiervoor geschikt. Zo bezien is sprake van schaarste, schaarste van ruimte. Dat betekent dat het noodzakelijk is om op nationaal niveau de regie te nemen wat betreft de ruimtelijke keuzes die over hyperscale datacentra worden gemaakt.

Behalve beperkte landschappelijke mogelijkheden, is de ruimtelijke impact van een hyperscale datacentrum ook op andere ruimtelijke en milieutechnische aspecten groot. Zo ligt het waterverbruik van de hyperscale datacentra hoog. Dat terwijl als gevolg van klimaatverandering de beschikbaarheid van water afneemt. Nu Nederland op nationaal niveau ook voor diverse andere grote maatschappelijke uitdagingen staat, zijn keuzes in het toestaan van ontwikkelingen noodzakelijk.

Naast een hoog waterverbruik, hebben hyperscale datacentra ook een groot vermogen (70 Mw of meer). Hierdoor zijn de gevolgen voor het Nederlandse energienet groot. Dat terwijl op het Nederlandse stroomnet inmiddels sprake is van overbelasting (netcongestie) en schaarste. Dat betekent dat de ontwikkeling van een hyperscale datacenter kan nopen tot de uitbreiding van het landelijke energienetwerk. Nu de hyperscale datacentra hierdoor ook indirect grootschalige landelijke ruimtelijke gevolgen hebben, is regie op nationaal niveau gewenst. Er is dus sprake van een dwingende reden van algemeen belang.

De schaarste aan ruimte en de urgente maatschappelijke opgaven waarvoor Nederland staat, maakt dat er keuzes moeten worden gemaakt. Tegelijkertijd zijn de ruimtelijke gevolgen van hyperscale datacentra groot. Om die reden is regie door middel van het inperken van de mogelijkheden voor hyperscale datacentra noodzakelijk. Daarbij zijn de effecten van deze maatregel niet onevenredig. Twee locaties in Nederland blijven immers uitgezonderd op het verbod op realisatie van hyperscale datacentra. Deze locaties liggen in de gemeente Hollands Kroon en de gemeente Het Hogeland. Daarmee worden de hyperscale datacentra niet verboden en gaat de maatregel niet verder dan nodig. Ook wordt enkel voor hyperscale datacentra een instructieregel gegeven en niet voor kleinere datacentra. Tot slot is deze maatregel non-discriminatoir. Daarmee voldoet dit besluit aan de Dienstenrichtlijn.

Onderhavig besluit dient op grond van de Dienstenrichtlijn onverwijld na vaststelling te worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Deze notificatie kent geen standstill periode.

4. Gevolgen van het besluit

De regels uit afdeling 5.1 van het Bkl zijn gericht tot alle overheden die ruimtelijke besluiten nemen. Onderhavig besluit regelt dat gemeenten (in het gebied waar de instructieregel voor geldt) ervoor moeten zorgen dat de regels in het omgevingsplan de vestiging van hyperscale datacentra niet mogelijk maken, voor zover het omgevingsplan hierin niet al voorziet. Wat betreft de termijn voor aanpassing van het omgevingsplan wordt aangesloten bij de overgangstermijn die op grond van artikel 22.5, eerste lid, van de Omgevingswet voor omgevingsplannen is bepaald. Deze termijn is in een koninklijk besluit op 1 januari 2032 gesteld (Stb. 2023, 267). Gemeenten die hun omgevingsplan moeten aanpassen aan deze instructieregel hebben daarvoor dus tot 1 januari 2032 de tijd.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

Als een gemeente het omgevingsplan niet binnen de gestelde termijn heeft aangepast, kan het Rijk via de provincie het gemeentebestuur aanspreken vanwege taakverwaarlozing. Daarnaast kan het Rijk, als een gemeente een omgevingsvergunning verleent in strijd met de nieuwe instructieregel van het Rijk, optreden met instrumenten uit het interbestuurlijk toezicht en als dat nodig is het besluit van de gemeente schorsen of vernietigen vanwege strijd met het recht of het algemeen belang.

Planschade/Nadeelcompensatie

Wanneer een bestemmingsplan nu de mogelijkheid biedt om een hyperscale datacenter op te richten en de gemeente het bestemmingsplan (omgevingsplan) overeenkomstig dit besluit aanpast of een vergunning weigert waardoor dit niet meer mogelijk is, kan eenieder die vindt dat hij schade heeft geleden in de vorm van inkomstenderving of vermindering van waarde van de grond of een gebouw een verzoek doen om tegemoetkoming in de geleden planschade. In beginsel is het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente het bevoegd gezag tot beoordeling van dit verzoek. Deze kunnen deze last echter «doorleggen» aan – in dit geval – het Rijk als hogere kosten die de gemeente maakt vanwege behartiging van de belangen van het Rijk. Gelet op het feit dat die beperkingen in het bestemmingsplan hun grondslag vinden in dit besluit, kan ook die schadevergoedingsverplichting worden doorgelegd aan het Rijk. Als een tegemoetkoming in planschade aan de orde is, zal die derhalve door het Rijk moeten worden betaald.

6. Advisering en consultatie

6.1 Consultatie

In het proces van de totstandkoming van dit besluit is een consultatietraject doorlopen. In de periode van 12 juni 2022 tot en met 10 juli 2022 heeft eenieder de mogelijkheid gehad om te reageren op het ontwerpbesluit, via internetconsultatie en via publicatie van het ontwerpbesluit in de Staatscourant (Stcrt. 2022, 15832). In deze consultatieronde zijn 15 reacties binnengekomen. Een aantal gemeenschappelijke punten die in de reacties naar voren kwamen zijn:

1. de definitie van hyperscale datacentra;
2. de visie die ten grondslag ligt aan onderhavig besluit;
3. ruimte, elektriciteits- en watergebruik van hyperscale datacentra; en
4. de keuze en de omschrijving van de «uitzonderingsgebieden» binnen de gemeente Hollands Kroon en de voormalige gemeente Eemsmond.

De consultatiereacties zijn inhoudelijke voeding geweest voor het besluit zoals die nu voorligt. Zo is de visie die ten grondslag ligt aan het besluit nader verduidelijkt, is aansluiting gezocht bij andere beleidstrajecten zoals GRIP en de aanscherping van de NOVI en is de ruimtelijke, elektriciteits- en watergebruik van hyperscale datacentra en de keuze voor de uitzonderingsgebieden nader toegelicht. Ook zijn diverse overleggen gevoerd met andere overheden en de netbeheerders die consultatiereacties hebben ingediend om het een en ander te verduidelijken.

6.2 Interbestuurlijke consultatie

Tijdens de consultatieperiode is het ontwerpbesluit tevens voorgelegd voor formele consultatie aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO) en de Unie van Waterschappen (hierna: UvW).

De VNG heeft in haar schriftelijke reactie op vijf punten inbreng geleverd. Als eerste betrof dit de inbreng vanuit de gemeentelijke praktijk bij de totstandkoming van de ontwerpbesluit en de verdeling van bevoegdheden in het ruimtelijk domein. Op basis hiervan is de toelichting aangepast, zodat meer recht wordt gedaan aan de wettelijke bevoegdheidsverdeling in het ruimtelijk domein. Het tweede punt betrof de onderbouwing van het nationaal belang vanuit ruimtelijk perspectief en het derde punt betrof de visie op datacentrumcapaciteit, beschikbare netcapaciteit, beschikbare ruimte en vestigingsvoorwaarden. Ook op deze punten is de toelichting aangepast. Het vierde punt van de VNG betrof het werkingsgebied van de instructieregel, de VNG is voorstander van een inventarisatie welke gemeenten interesse hebben in de vestiging van een hyperscale datacentrum. Het werkingsgebied is niet conform deze inbreng van de VNG aangepast, aangezien de regering hier landelijke regie op wil nemen. Wel is nader overleg geweest met de gemeente Het Hogeland wat aanleiding heeft gegeven het werkingsgebied in de gemeente het Hoogeland aan te passen. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 2.2 van deze toelichting. Tot slot zag de inbreng van de VNG op de uitvoerbaarheid van dit besluit. Op basis hiervan is de termijn waarbinnen bestemmings- c.q. omgevingsplannen aangepast moeten worden op grond van de instructieregel verruimd. Voor een toelichting op deze termijn wordt verwezen naar de paragrafen 4 en 7 van deze toelichting.

Het IPO heeft in zijn schriftelijke reactie vijf inhoudelijke punten meegegeven op het ontwerpbesluit en de nota van toelichting en is daarnaast ingegaan op de verhouding tot nationale wet- en regelgeving en uitvoering, toezicht en handhaving. De inhoudelijke punten zagen op een nadere onderbouwing en verduidelijking van de definitie, op de regie op datacentra en de uitzonderingsgebieden, nut en noodzaak en de subsidiariteit en proportionaliteit van het ontwerpbesluit, en de gevolgen voor reeds bestaande en geplande hyperscale datacentra. Deze punten hebben, samen met de punten van de VNG aanleiding gegeven om de toelichting aan te vullen op de genoemde punten.

De UvW heeft in haar schriftelijke reactie aandachtspunten en randvoorwaarden meegegeven die voor het decentraal waterbeheer van belang zijn en vraagt aandacht voor alle aspecten van het waterbeheer in dit vraagstuk. Dit betreft waterveiligheid, versnelde afvoer van water, watervoorziening en waterkwaliteit. De toelichting is naar aanleiding hiervan aangepast, hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 2.3 van de toelichting.

Naast de formele consultatieronde is interbestuurlijk overleg gevoerd met de VNG, het IPO en de UvW over het ontwerpbesluit. De formele schriftelijke consultatieronde en de interbestuurlijke gesprekken zijn inhoudelijke voeding geweest voor het besluit en de nota van toelichting zoals die nu voorliggen.

6.3 Advies Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat de AMvB naar verwachting geen (omvangrijke) gevolgen voor de regeldruk heeft.

6.4 Voorhang

Het ontwerpbesluit is op 10 juni 2022 voorgehangen in de Eerste en Tweede Kamer (Kamerstukken II 2021/22, 34 682, nr. 94 en Kamerstukken I 2021/22, 32 813, AI).

Op 23 juni 2022 is er in de Tweede Kamer een debat over gevoerd in een commissievergadering van Economische Zaken en Klimaat. In het daaropvolgende tweeminutendebat op 27 september 2022 is een aantal moties ingediend over datacentra in het algemeen. De aangenomen moties hebben geen betrekking op dit besluit, maar worden meegenomen in de eerder benoemde vervolgtrajecten: GRIP en aanscherping NOVI / nieuwe Nota Ruimte.

Op 12 juli 2022 zijn door de Eerste Kamer schriftelijke vragen gesteld over hyperscale datacentra. De eerste set vragen ging in op de definitie van een hyperscale datacentrum, de keuze voor twee uitzonderingslocaties, de reikwijdte van de regels die in het besluit worden opgenomen en over gronden in de gemeente Zeewolde waar Meta eerder het voornemen had om een hyperscale datacentrum te vestigen en waarvoor de gemeenteraad het bestemmingsplan gewijzigd heeft vastgesteld. Over dat laatste onderwerp zijn door de Eerste Kamer op 27 oktober 2022 nadere schriftelijke vragen gesteld. Alle vragen zijn van een antwoord voorzien (Kamerstukken I 2022/23, 32 813, AO en Kamerstukken I 2022/23, 32 813, AS).

7. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Overgangsrecht

In dit besluit is geen overgangsrecht opgenomen. Voor de gevolgen van dit besluit voor reeds bestaande en vergunde hyperscale datacentra en voor de gevolgen van dit besluit voor hyperscale datacentra waarvoor reeds een omgevingsvergunning is aangevraagd wordt verwezen naar paragraaf 2.5 van deze nota van toelichting.

Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2024, dit is tegelijkertijd met de inwerkingtreding van het stelsel van de Omgevingswet.

Overgangsfase Omgevingswet

Gemeenten zijn na inwerkingtreding van de Omgevingswet gedurende de overgangsfase bezig met de overgang van bestemmingsplannen, beheersverordeningen, lokale verordeningen en algemene regels over Rijks-activiteiten die het tijdelijke deel van het omgevingsplan vormen naar samenhangende omgevingsplannen als bedoeld in de Omgevingswet (artikel 2.4 van de Omgevingswet) met alle regels voor de fysieke leefomgeving. Gemeenten krijgen tot eind 2031 de tijd om het tijdelijk deel te laten vervallen en het nieuwe deel vast te stellen, dit is de zogenoemde overgangsfase.

Om gemeenten tegemoet te komen en dubbel werk te voorkomen bij omzetting van het bestemmingsplan naar een omgevingsplan in de zin van de Omgevingswet is in dit besluit ervoor gekozen om wat betreft de overgangstermijn die gemeenten krijgen voor aanpassing het omgevingsplan aan de nieuwe regels voor hyperscale datacentra aan te sluiten bij de termijn die geldt voor de overgangsfase voor vaststelling van het nieuwe deel van het omgevingsplan. Dit moment is bij koninklijk besluit bepaald op 1 januari 2032 (Stb. 2023, 267). Dit betekent dat gemeenten uiterlijk per 2032 moeten zorgen dat de regels in het omgevingsplan de vestiging van hyperscale datacentra niet mogelijk maken (voor zover het omgevingsplan hierin nog niet voorziet). Dit betekent wel dat de regering voorbescherming moet regelen voor de periode dat de nieuwe regels in werking zijn getreden tot de gemeente-

lijke omgevingsplannen, daar waar aan de orde, aangepast zijn aan de nieuwe regels.

Voorbescherming

Om zeker te stellen dat er in de periode tot aanpassing van het omgevingsplan door gemeenten uiterlijk 2032 geen nieuwe hyperscale datacentra gevestigd kunnen worden, binnen het in het besluit opgenomen werkingsgebied, is zogeheten voorbescherming geregeld. Op grond van artikel 2.24 en 2.25 van de Omgevingswet kunnen instructieregels worden gesteld door het Rijk. Echter, zolang de instructieregel nog niet is verwerkt in het omgevingsplan, heeft deze geen bindende werking jegens burgers en bedrijven. Zolang het omgevingsplan niet is gewijzigd kan een hyperscale datacentrum worden gevestigd als het omgevingsplan dat mogelijk maakt.

De Omgevingswet geeft het Rijk wel de mogelijkheid om een apart voorbereidingsbesluit te nemen waarmee aan de betrokken gemeentelijke omgevingsplannen een voorbeschermingsregel wordt toegevoegd die de vestiging van een hyperscale datacentrum onmogelijk maakt. Zoals uit de parlementaire geschiedenis ook volgt, kan een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 4.16 van de Omgevingswet genomen worden om de periode tot aan de wijziging van het omgevingsplan te overbruggen.

Concreet betekent dit dat wanneer een voorbereidingsbesluit door het Rijk wordt genomen in het omgevingsplan, er voorbeschermingsregels komen die zichtbaar zijn in het digitale stelsel van de Omgevingswet (DSO). De Omgevingswet bepaalt dat het voorbereidingsbesluit in beginsel na anderhalf jaar vervalft. Echter als binnen die termijn de instructieregel is bekendgemaakt vervallen de voorbeschermingsregels op het tijdstip waarop het overeenkomstig de instructieregel gewijzigde omgevingsplan in werking treedt. Dit betekent dat de voorbeschermingsregels werking hebben totdat het omgevingsplan is gewijzigd. Daarmee vervalft in feite ook de tijdsdruk voor gemeenten als in de instructieregel aangesloten wordt bij de datum waarop gemeenten het omgevingsplan van rechtswege moeten hebben omgezet in een definitief omgevingsplan.

De Minister van BZK zal dus bij inwerkingtreding van de Omgevingswet een voorbereidingsbesluit onder de Omgevingswet nemen om deze voorbescherming te regelen.

II. Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdeel A

Met dit onderdeel wordt zogeheten eerbiedigende werking geregeld voor de instructieregel. Deze eerbiedigende werking houdt in dat de instructieregel niet van toepassing is op reeds bestaande of vergunde hyperscale datacentra.

Onderdeel B

Met dit onderdeel wordt een nieuwe paragraaf toegevoegd aan paragraaf 5.1.7 van het Bkl, de paragraaf met instructieregels voor het behoud van ruimte voor toekomstige functies. In het nieuwe artikel 5.161ba wordt het toepassingsbereik van de nieuwe paragraaf bepaald aan de hand van de begripsomschrijving van een hyperscale datacentrum. Voor een toelichting daarop wordt verwezen naar paragraaf

2.1 van het algemeen deel van deze nota van toelichting. Het nieuwe artikel 5.161bb bevat het werkingsgebied voor de instructieregel. Voor dit werkingsgebied wordt in dat artikel verwezen naar de Omgevingsregeling, de plek onder de Omgevingswet waar op grond van artikel 2.21 van de Omgevingswet geometrische begrenzings in bijlage III zijn opgenomen. De geometrische begrenzing van het gebied die in de Omgevingsregeling voor deze instructieregel zal worden opgenomen, is gelijk aan de beschrijving van de begrenzing die in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting wordt gegeven. De geometrische begrenzing die in de Omgevingsregeling zal worden opgenomen is tevens gelijk aan de geometrische begrenzing die in kaartvorm was opgenomen in de consultatieversie van dit besluit.

Het nieuwe artikel 5.161bc bevat de instructieregel op grond waarvan gemeenten binnen het werkingsgebied geen hyperscale datacentra mogen toelaten in hun omgevingsplan.

Onderdeel C

Met dit onderdeel wordt voor de uiterste datum van implementatie van de instructieregel in het Bkl voorzien in de aansluiting bij het tijdstip dat genoemd wordt in artikel 22.6, derde lid van de Omgevingswet. In dat artikellid wordt bepaald dat uiterlijk op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip alle regels van het omgevingsplan onder de Omgevingswet zijn opgenomen in het niet-tijdelijke deel van het omgevingsplan.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge