

KADERDOCUMENT DATACENTERS FLEVOLAND



Afdeling Strategie en Beleid
30-8-2022

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 - Introductie	2
1.1 Aanleiding	2
1.2 Kaderdocument datacenters.....	2
1.3 Leeswijzer	3
Hoofdstuk 2. Kadern voor vestiging datacenters	4
Hoofdstuk 3 – Vervolgproces	6
Bijlage 1 – Huidige beleid datacenters	8
1.1 Rijksbeleid	8
1.2 Provinciaal beleid.....	11
1.3 Ander relevant beleid.....	12
Bijlage 2 – Achtergrond en uitwerking per thema	14
2.1 Algemeen	14
2.2 Energie	15
2.3 Ruimte	17
2.4 Economie	18
2.5 Water	20
2.6 Duurzaamheid	21
2.7. Communicatie en participatie.....	22
Bijlage 3 – Juridische Toets Kaderdocument Datacenters Flevoland.....	29

Hoofdstuk 1 - Introductie

1.1 Aanleiding

Datacenters zijn randvoorwaardelijk om de verdergaande digitalisering van de economie en maatschappij te faciliteren. Het is in de afgelopen twintig jaar een snelgroeiende sector gebleken. Vooral in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) die zich de afgelopen decennia sterk als één van de grootste datacenter-metropoolregio's heeft geprofileerd (o.a. dankzij de aanwezigheid van het internetknooppunt AMS-IX), is deze groei erg zichtbaar. De verwachting is dat deze groei de komende jaren zal toenemen waardoor ook Flevoland als een aantrekkelijke locatie in zicht komt.

Naast de MRA-ontwikkelingen had Flevoland te maken met de inmiddels ingetrokken plannen voor ontwikkeling van een hyperscale datacenter in Zeewolde. Vanuit deze ontwikkeling en de verwachte ontwikkelingen in de MRA is er een wens door Provinciale Staten uitgesproken om te onderzoeken of het huidige beleid sturend genoeg is of dat het beleid aangepast moet worden om datacenters op een goede manier te faciliteren.

De komst van datacenters gaat gepaard met nieuwe vraagstukken op het gebied van energie, water en ruimtebeslag. Hierdoor neemt de behoefte aan sturingsmogelijkheden op regionaal niveau toe. Provinciale Staten hebben met het vaststellen van de Startnotitie 'Kaderdocument voor datacenters in Flevoland'¹ op 9 juni 2021 kenbaar gemaakt dat zij beter in positie gebracht willen worden zodat zij weloverwogen keuzes kunnen maken over de vestiging van datacenters. Om dit te bereiken hebben Provinciale Staten tevens Amendement A "Geen medewerking aan (nieuwe) datacenters" aangenomen om ongewenste datacenterontwikkelingen in Flevoland te voorkomen. Het gaat daarbij om datacenters die niet in de nu geldende bestemmingsplannen passen en/of waarvoor nog geen planologische procedure loopt. Zolang de vastgestelde kaders nog niet zijn vertaald in aangepast of nieuw beleid, blijft het provinciaal belang van kracht.

1.2 Kaderdocument datacenters

De kaders in dit document richten zich specifiek op de vestiging van datacenters in Flevoland, waarbij ook gekeken is vanuit het oogpunt van andere grootschalige bedrijfsvestigingen. Hierbij wordt de volgende definitie van een datacenter gehanteerd:

Datacenter is een gebouw waar (grootschalige) dataopslag en dataverwerking plaatsvindt. Een datacenter levert voor bedrijven ruimte voor servers, connectiviteit (routers, switches en transmissie apparatuur), koeling, beveiliging en desgewenst services. Datacenters zijn onderdeel van de zogenaamde 'digitale infrastructuur': de voorzieningen die nodig zijn voor het data- en internetgebruik wereldwijd.

In dit kaderdocument geven Provinciale Staten kaders aan waarbinnen Gedeputeerde Staten zorg moeten dragen voor het voorbereiden van toegesneden beleid voor in eerste instantie datacenters en daaropvolgend grootschalige bedrijfsvestigingen. Dit kaderdocument moet daarom gezien worden als een bouwsteen om tot meer generiek beleid te komen voor impactvolle ruimtelijk-economische ontwikkelingen.

Het doel van deze kaders is om richting te geven aan de belangenafweging op het vlak van energie, ruimte, economie, water en duurzaamheid bij de vestiging van datacenters. Daarnaast vormen deze kaders ook een input voor toekomstige aanpassingen in andere provinciale beleidsvelden zoals (ruimtelijke) economie, energie, water en milieu.

¹ Startnotitie 'Kaderdocument voor datacenters in Flevoland' (#2663395); <https://stateninformatie.flevoland.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten/2021/09-juni/15:30/DOCUVITP-2663395-v9-Startnotitie-Kaderdocument-voor-datacenters-in-Flevoland-1.pdf>

De kaders, die in het vervolgproces nadere uitwerking gaan krijgen, betreffen de vestiging van datacenters in Flevoland:

- met een totaal elektrisch aansluitvermogen van minimaal 50MW (volgens vigerende milieuregelgeving zijn hiervoor Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag voor vergunningverlening)
- en
- datacenters die buiten de werking vallen van de Wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en het Besluit kwaliteit leefomgeving in verband met instructieregels voor hyperscale datacentra.²

De vertaling van de kaders in beleid en besluitvorming daarover zal vooral via de deelopgave Ruimtelijk-economische ontwikkeling van het Nieuw Economisch Beleid lopen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de kaders die richting moeten geven aan specifiek beleid voor de vestiging van datacenters in Flevoland. Er zijn algemene uitgangsprincipes geformuleerd en kaders specifiek voor Energie, Ruimte, Economie, Water en Duurzaamheid.

In hoofdstuk 3 is het vervolgproces om het beleid aan te passen beschreven.

In Bijlage 1 is het huidige beleid van de verschillende overheden ten aanzien van datacenters beknopt beschreven.

In Bijlage 2 zijn de achtergrond en uitwerking per thema opgenomen, waardoor inzichtelijk is hoe de kaders in hoofdstuk 2 tot stand zijn gekomen.

In Bijlage 3 is de juridische toets van de kaders opgenomen.

² Voor meer toelichting zie Bijlage 1; Voorbereidingsbesluit en de AMvB Hyperscale datacentra

Hoofdstuk 2. Kaders voor vestiging datacenters

De hieronder gepresenteerde kaders op de voor datacenters relevante thema's energie, ruimte, economie, water en duurzaamheid zijn tot stand gekomen in een stapsgewijs proces waarin de uitkomsten van externe onderzoeken op de thema's samen met de richtinggevende keuzes en aandachtspunten van Provinciale Staten en medeoverheden zijn meegenomen. Tevens is bij het opstellen van de kaders zo goed mogelijk gekeken naar landelijk, regionaal en lokaal beleid en beleid in ontwikkeling op landelijk niveau. Een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage 1 bij dit kaderdocument. Afsluitend is er een juridische toets uitgevoerd om de uitvoerbaarheid van de kaders (o.a. in relatie tot de provinciale bevoegdheid) te controleren. Bij deze toetsing is geconcludeerd dat er géén aspecten zijn die de juridische uitvoerbaarheid van de voorgestelde kaders onmogelijk maken of substantieel verhinderen.

Meer gedetailleerde informatie over de genomen stappen en de context op de verschillende thema's zijn te vinden in Bijlage 2 bij dit kaderdocument. De volledige uitkomsten van de juridische toets zijn als Bijlage 3 bij dit kaderdocument opgenomen.

Algemene uitgangsprincipes:

De uitgangsprincipes zijn bedoeld als een gezamenlijk vertrekpunt voor de thematische kaders. Ze dienen daarom als context en afwegingskader voor de voorgestelde kaders gezien te worden.

De gehanteerde uitgangsprincipes luiden als volgt:

- De voorgestelde kaders gelden voor datacenterontwikkelingen met een totaal elektrisch aansluitvermogen van 50MW en hoger³.
- Waar realistisch mogelijk, zijn de kaders ook van toepassing op datacenterontwikkelingen met een elektrisch aansluitvermogen onder 50MW, de gemeenten dienen daar als bevoegd gezag zelf de afweging in te maken.
- De impact op het energienet en ruimtegebruik wegen het zwaarst bij het stellen van kaders aan de vestiging van datacenters (en later aan andere grootschalige bedrijfsvestigingen).
- Grote energieverbruikers waaronder datacenters worden gevestigd volgens het principe van "zo dicht mogelijk bij elkaar brengen van vraag en aanbod".
- Van datacenters wordt een financiële en/of materiële bijdrage gevraagd om bij te dragen aan het realiseren van grote maatschappelijke transities en afspraken daarover worden middels een privaatrechtelijke overeenkomst vastgelegd.

Kaders Energie:

- Datacenters worden in Flevoland gevestigd in de nabijheid van hoogspanningslijnen (waaronder 380kV lijn) om zo min mogelijk extra infrastructuur te moeten realiseren en energieverlies te minimaliseren.
- Datacenters worden geacht om zelf voorwaarden te creëren om andere ontwikkelingen in de regio niet te frustreren, door o.a. energie zo efficiënt mogelijk in te zetten, zelf een onderstation te realiseren en zonnepanelen in het ontwerp te integreren.
- Inzet van 'datathermie' in de gebouwde omgeving wordt vereist. De warmte die een datacenter produceert moet ingezet worden voor het verwarmen (evt. ook koelen) van gebouwen. Vestiging in of nabij bebouwde omgeving met een bestaand of gepland warmtenet heeft de voorkeur.
- Datacenters moeten hun proces van dataopslag zo energie efficiënt mogelijk inrichten en hierbij streven naar een minimum Power Usage Efficiency (PUE).

Kaders Ruimte:

- Datacenters mogen zich gaan vestigen op locaties die door vigerend planologisch beleid of toekomstvisies (structuurvisies zoals bijvoorbeeld visie werklocaties) zijn toegestaan. Dit kan ook in de vorm dat aangegeven wordt waar vestiging is uitgesloten.

³ Deze grens komt overeen met de vigerende milieuregelgeving waarin Gedeputeerde Staten als bevoegd gezag voor vergunningverlening zijn aangewezen.

- b. De zoekgebieden voor mogelijke datacentervestiging worden aangewezen bij voorkeur in de nabijheid van hoogspanningslijnen (waaronder 380kV lijn) en gebouwde omgeving (zie voorgestelde kaders Energie).
- c. Meervoudig ruimtegebruik is verplicht.
- d. Hoogwaardige ruimtelijke inpassing moet gerealiseerd worden conform het Programma Landschap van de Toekomst.

Kaders Economie:

- a. Datacenters moeten een bijdrage leveren aan de socio-economische ontwikkeling van Flevoland. Hun inzet voor o.a. de aansluiting op en/of verrijking van regionale onderwijsaanbod en sociale impact wordt middels een privaatrechtelijke overeenkomst vastgelegd.
- b. Datacenters moeten bijdragen aan ontwikkeling van kwalitatieve arbeidsplaatsen die diversificatie van de Flevolandse arbeidsmarkt bevorderen.

Kaders Water:

- a. Uitgangspunt is een gesloten koelsysteem en geen netto toename van het watergebruik.
- b. Datacenters gebruiken geen drinkwater als bron voor koelingsinstallaties.
- c. Het lozen van koelwater mag geen negatieve effecten hebben op het KRW⁴-doelbereik (grond- en oppervlaktewater).

Kaders Duurzaamheid:

- a. Datacenters moeten hun ontwikkelplannen aantoonbaar maximaliseren voor klimaatadaptatie, met een belangrijke focus op het voorkomen van de zogenaamde 'hittestress'.

⁴ Kaderrichtlijn Water

Hoofdstuk 3 – Vervolgproces

De in hoofdstuk 2 gepresenteerde kaders vormen de basis voor het hieronder geschetste vervolgtraject. Aangezien er nog een aantal ontwikkelingen plaatsvindt op nationaal niveau, is het vooralsnog niet mogelijk om al te definiëren welke beleidsaanpassingen op provinciaal (en daaropvolgend ook gemeentelijk en waterschapniveau) nodig zijn om verdere invulling te geven aan de kaders gesteld in dit document.

Het Rijk ontwikkelt momenteel een algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) om de rijksregels (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en het Besluit kwaliteit leefomgeving) aan te passen m.b.t. vestiging van hyperscale datacenters (o.a. aanwijzing werkingsgebieden) en instructies te geven richting provincies en gemeenten om dit goed te verwerken. Daarnaast wordt er door de verschillende overheden nog gewerkt aan de nieuwe Omgevingswet welke naar verwachting per 1 januari 2023 in werking treedt.

Tenslotte wordt er vanuit het GRIP op Ruimte gewerkt aan het opstellen van handvatten/ aanbevelingen/ handleidingen/ handreikingen hoe provincies onderling en samen met gemeenten (bindende) afspraken gaan maken ten aanzien van o.a. grote bedrijfsvestigingen in relatie tot bedrijventerreinenontwikkeling, segmentering en herontwikkeling/transformatie. Deze trajecten raken de kaders van dit document en hebben invloed op hoe die kaders verder ontwikkeld moeten worden in beleid.

Ook kan de Warmtewet 2.0 bepalingen gaan bevatten die van toepassing zijn op producenten van restwarmte (dus ook datacenters). Tenslotte moet er rekening gehouden worden met de Europese regelgeving die in de nationale wet- en regelgeving zijn doorwerking kan krijgen.

Na het vaststellen van het kaderdocument wordt nauwkeurig bekeken welk deel van provinciaal beleid een aanpassing behoeft en welke eventueel nieuwe beleidsregels opgesteld moeten worden. Dit kaderdocument vormt een eerste bouwsteen binnen breder beleid voor bedrijfsvestigingen die veel energie, ruimte en/of water vragen. Dit bredere beleid is onderdeel van het programma Nieuw Economisch Beleid (hierna: NEB) – deelopgave Ruimtelijk-economische ontwikkeling dat op dit moment ontwikkeld wordt. De besluitvormingstrajecten aangaande nieuw beleid voor datacenters zullen voornamelijk via het spoor van het NEB lopen.

Het doel van de vertaling van de geformuleerde kaders is om aan te sluiten bij de reeds lopende procedures van beleidsaanpassing binnen de gemeenten en de provincie. Hiermee wordt het risico op toename van regeldruk geminimaliseerd. Verschillende belanghebbenden krijgen in alle afzonderlijke trajecten van beleidsaanpassing de kans om via de participatie en via een open consultatie hun ideeën en zienswijzen kenbaar te maken. Tevens wordt via de co-creatie met lokale overheden (gemeenten, waterschap) een nieuw beleid ontwikkeld, een aanpak die ook bij de totstandkoming van dit kaderdocument is gehanteerd. Op deze wijze wordt ernaar gestreefd om de kwaliteit en uitvoerbaarheid van het beleid te borgen.

Aspecten die niet middels provinciaal, gemeentelijk en/of waterschapbeleid gereguleerd kunnen worden en een wetswijziging behoeven worden aangekaart bij en besproken met de desbetreffende ministeries. Per beleidsontwikkeling/-aanpassing zullen Provinciale Staten nadrukkelijk vanaf de start worden betrokken volgens de bestuurlijke vernieuwingsprincipes. Middels vaststellen van de kaders voor datacentervestigingen in Flevoland is de eerste stap in het beleidsvormingsproces genomen, namelijk kaderstelling.

Amendement Communicatie en participatie

Op 9 juni 2021 is bij het vaststellen van de Startnotitie het Amendement ingediend en aangenomen, waarin wordt gevraagd om bij de uitvoering van de Startnotitie nader te presenteren 'op welke

manier en door welke overheidsinstantie inwoners tijdig en juist geïnformeerd kunnen worden over het proces en de uitvoering?”⁵

Aangezien bedrijfsvestigingen een gemeentelijke aangelegenheid zijn, zijn de gemeenten in eerste instantie aan zet om hun inwoners te informeren en in hun plannen mee te nemen. De gemeenten maken ook zelf de afweging over de manier waarop dit gebeurt. In de toekomst kunnen hiervoor bijvoorbeeld communicatie en participatie mogelijkheden die vanuit de Omgevingswet voortkomen, ingezet worden.

In het algemeen volgt het principe voor communicatie de route van bevoegdheden. Op het moment dat een bepaald bestuursorgaan bevoegd gezag is om handelingen te verrichten is dit orgaan ook bevoegd gezag om al dan niet proactief informatie te verstrekken. In bijlage 2 (hoofdstuk 2.7) zijn een aantal “te overwegen keuzes” opgenomen betreffende het onderwerp Communicatie en Participatie.

⁵ <https://stateninformatie.flevoland.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten/2021/09-juni/15:30/Amendement-B-D66-VVD-JA21-PvdA-Informereren-inwoners.pdf>

Bijlage 1 – Huidige beleid datacenters

1.1 Rijksbeleid

In de beleidsanalyse uitgevoerd door RHDHV⁶ wordt geconcludeerd dat in het Rijksbeleid tot op heden weinig wordt ingegaan op datacenterontwikkelingen of andere grootschalige ontwikkelingen. Het betekent echter niet dat er helemaal geen aandacht voor deze sector is geweest.

In 2018 zag de Rijksoverheid veel kansen in de IT-sector en bestempelde deze sector als strategisch en van groot belang voor het concurrentievermogen van ons land. Volgens het Rijk “zorgt de komst van nieuwe ICT-bedrijven naar Nederland voor een sterke economische structuur en inkomsten voor Nederland. Daarnaast kan zo specifieke kennis of complementaire kunde worden aangetrokken.”⁷

REOS: Ruimtelijke Strategie Datacenters (2019)

Het REOS (Regionaal Economisch Ontwikkel Strategie) is een samenwerkingsverband tussen verschillende overheden, semi-overheden en het bedrijfsleven met als doel om de economische ontwikkeling van de belangrijkste economische regio's van Nederland te versterken. Middels een bestuurlijke intentieverklaring (2016) is dit samenwerkingsverband bekrachtigd. Flevoland heeft deze verklaring ook ondertekend.

In de Ruimtelijke Strategie Datacenters⁸ van het REOS is aangegeven hoe de ontwikkelingen van datacenters in ruimtelijke zin kunnen worden ingevuld. In dit document is een brede consensus bereikt over een strategie die voortbouwt op het systeem van datacenters dat in de Metropoolregio Amsterdam (hierna: MRA), rond internetknoten als AMS-IX⁹ en NL-IX¹⁰, is ontstaan. Men zag echter dat de Metropoolregio haar grenzen nadert op het gebied van energievoorziening. Volgens deze ruimtelijke strategie is het wenselijk datacentra, zijnde grote stroomverbruikers, nabij duurzame energiebronnen te plaatsen. Daarnaast is het wenselijk om het potentieel aan restwarmte van datacentra optimaal te benutten. Dit is tevens opgenomen in het Klimaatakkoord, waarin het aansluiten van vraag en aanbod en het koppelen van opgaven een belangrijke pijler in de energietransitie is. Derhalve is in genoemde Ruimtelijke Strategie Datacenters de volgende route aangegeven voor het ruimtelijk ontwikkelen van datacentra:

- I. clustervorming rond internetknooppunten MRA als fundament voor datasectorland Nederland,
- II. faciliteren datacenters op korte termijn (2019-2022) in gebied Almere-Zeewolde-Lelystad-Dronten om energietekort in de MRA op te lossen,
- III. en verder: op middellange en lange termijn overige locaties ontwikkelen en robuust netwerk creëren van data, energie en warmte.

In het REOS rapport wordt ook nadruk gelegd op een ontwikkeling van regionale lage temperatuur warmtenetten waarbij verschillende warmteleveranciers gewenst zijn.

In het kader van specifiek beleid gericht op datacenters geldt dat het REOS-rapport uit 2019 juridisch niet bindend is, gelet op de (niet afdwingbare) bestuurlijke intentieverklaring die ten grondslag ligt aan het REOS. Ook afgezien daarvan kunnen gewijzigde feiten of omstandigheden (sinds 2018-2019) voldoende grondslag zijn om af te wijken van het REOS-rapport.¹¹

⁶ #2999691 Deskstudie datacenters Flevoland - RHDHV

⁷ Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) i.o.v. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Strategisch aanvalsplan 2018-2021. The Netherlands: Digital Gateway to Europe, 31 mei 2018.

⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ruimtelijke Strategie Datacenters: Routekaart 2030 voor de groei van datacenters in Nederland, maart 2019.

⁹ Afkorting van het internetknooppunt Amsterdam Internet Exchange

¹⁰ Afkorting van het internetknooppunt the Netherlands Internet Exchange

¹¹ Juridische Toets Kaderdocument Datacenters Flevoland #3001459

Nationale Omgevingsvisie

In de Nationale Omgevingsvisie¹² (hierna: NOVI) wordt in beperkte mate de Rijksvisie en -strategie rond datacenters beschreven, waarbij met name wordt gefocust op hyperconnectiviteit (een zeer hoge verbondenheid tussen servers en daardoor het vermogen om data zeer snel te verwerken) en hyperscale datacenters.

De NOVI gaat overigens wel in op het vestigingsbeleid van datacenters en verwijst naar “locaties waar veel aanbod is van (hernieuwbare) elektriciteit, waar aansluiting op het elektriciteitsnetwerk kan worden geboden en waar ruimte minder schaars is.” Als voorkeursgebieden voor de vestiging van hyperscale datacenters worden gebieden aan de randen van Nederland genoemd (zoals op de bestaande locaties Eemshaven en Middenmeer). Wat betreft de verantwoordelijkheid rond het vestigingsbeleid van datacenters, verwijst de NOVI naar de lagere overheden, die immers ook al verantwoordelijk zijn voor het regionale vestigingsbeleid van bedrijven (bevoegdheden o.b.v. Wro).

De NOVI is juridisch gezien niet bindend ten aanzien van de beleidsvorming van de Provincie, omdat de NOVI enkel de opstellende overheid (de Rijksoverheid) bindt. Wel geeft het richting aan Rijksbeleid en zullen veel Rijksbesluiten worden gebaseerd op de visie uit de NOVI.¹¹

In aanvulling op de NOVI heeft de Rijksoverheid ambities voor zestien zogenaamde NOVEX-gebieden, waaronder verstedelijkingsgebied MRA en Lelylijn. Hiervoor moeten ontwikkelperspectieven, uitvoeringsagenda's en regionale investeringsagenda's worden uitgewerkt. In oktober 2022 komen nadere 'startpakketten' met ruimtelijke ambities beschikbaar voor iedere provincie, waarvan provincies worden geacht die te combineren met de provinciale ambities. Mogelijk zal de NOVEX van invloed zijn op het – aan de hand van het Kaderdocument – op te stellen provinciale beleid.

Uit het juridisch beleidskader zoals hierboven geschreven volgt dat het nationale beleid en het REOS geen dwingende bepalingen bevatten waar de Provincie niet van mag afwijken. Indien gewenst, zou een afwijking van dergelijke beleidsstukken met de juiste en voldoende motivering mogelijk kunnen zijn.¹¹

Vorbereidingsbesluit en de AMvB Hyperscale datacentra

In het coalitieakkoord Rutte IV, 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'¹³, is aangegeven dat hyperscale datacenters 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 het kabinet worden aangescherpt.

In vervolg op deze kabinetsplannen heeft de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening op 16 februari 2022 het Vorbereidingsbesluit hyperscale datacenters genomen. Op 14 juni 2022 is de conceptwijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) in consultatie voorgelegd¹⁴. Op grond van het voorgestelde artikel 2.15.2 van het Barro zal het niet zijn toegestaan om bestemmingsplannen vast te stellen waarin hyperscale datacenters worden toegestaan. Twee gebieden zijn hiervoor uitgezonderd (bestaande locaties met hyperscale datacenters in provincie Groningen en Noord-Holland).

In artikel 2.15.1 Barro wordt een hyperscale datacenter gedefinieerd als een 'rekencentrum of datacentrum' waar ondersteuning wordt gegeven voor dataverkeer of dataopslag, waarvan de omvang meer dan 10 hectare betreft en het elektrisch aansluitvermogen 70 MW of meer bedraagt (al dan niet in combinatie met andere bouwwerken die eenzelfde geheel vormen). Enkel datacenters die onder deze definitie vallen worden getroffen door het verbod uit het Barro (via bestemmingsplannen).

¹²Staatscourant 2020, nr. 48104, 15 september 2020

¹³ VVD, D66, CDA en ChristenUnie; 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' Coalitieakkoord 2021 - 2025; 15 december 2021.

¹⁴ Staatscourant 2022, 15832, Voorpublicatie tot wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening in verband met instructieregels voor hyperscale datacentra

Dat betekent dat voorliggend kaderdocument de kaders aangeeft voor de ontwikkeling van datacenters die niet onder het Barro vallen (Barro: hyperscale datacenters met cumulatieve grenscriteria van >10 ha en > 70 MW).¹⁵

Grip op Ruimte en NOVEX

Het onderwerp inzake voorwaarden voor clustervorming/vestiging van andere typen datacentra en meer maatwerk op regionaal en lokaal niveau is in de toelichting op de AMvB doorverwezen naar de aanscherping van de NOVI – de zogenaamde NOVEX (Nationale Omgevingsvisie Extra). Het traject Grip op Ruimte, waarin provincies onderling en samen met gemeenten (bindende) afspraken gaan maken ten aanzien van o.a. grote bedrijfsvestigingen in relatie tot bedrijventerreinenontwikkeling, segmentering en herontwikkeling/transformatie, gaat onderdeel uitmaken van het NOVEX traject. Deze nationale kaders worden randvoorwaardelijk voor de provinciale kaders aangaande datacenters en grote bedrijfsvestigingen.

Vitaal-beoordeling

Op 4 juli 2022 heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat in de brief aan de Tweede Kamer 'Vitaal-beoordeling datacenters en DNS-diensten' haar voornemen bekend gemaakt om "datacenterdiensten als vitaal proces aan te merken en om, binnen dat proces, multi-tenant datacenters vanaf een bepaalde omvang [en die 'te groot zijn om te falen'] aan te merken als vitale aanbieder. Zij zullen krachtens de Wbni [Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen] in het Besluit beveiliging netwerk- en informatiesystemen worden aangewezen als 'andere vitale aanbieder'." Deze aanbieders vallen ook onder de Wet ongewenste zeggenschap telecommunicatie (Wozt) vanwege hun rol in het functioneren van het internet in Nederland.

Omdat in deze 'vitale'-aanwijzing voor de aanbieders wordt gedacht aan "aanbieder van wie de multi-tenant datacenters tezamen een stroomcapaciteit hebben van meer dan 50 megawatt" wordt hier in dit kaderdocument ook rekening mee gehouden vanwege de provinciale bevoegdheden bij de vergunningverlening.

Dienstenwet (Europese Dienstenrichtlijn)

Uit de juridische toets is gebleken dat naast het nationaal wettelijk kader ook Europese regels die van belang zijn bij de vestiging van datacenters gelden.¹¹

"Eén daarvan is de richtlijn 2006/123/EC¹⁶ betreffende diensten op de interne markt (de Dienstenrichtlijn).¹⁷ De toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn heeft tot gevolg dat bepaalde eisen niet mogen worden gesteld aan ondernemingen (of personen) om een dienst te verrichten. Een eis uit de Dienstenrichtlijn mag alleen worden gesteld als voldaan wordt aan de voorwaarden genoemd in artikel 15, derde lid Dienstenrichtlijn. Dit betreft een discriminatietoets, noodzakelijkheidstoets en evenredigheidstoets.

Als een bestuursorgaan niet of onvoldoende onderbouwt dat wordt voldaan aan de criteria kan het risico bestaan dat een beleidsregel of regelgeving buiten toepassing wordt gelaten (of onverbindend wordt verklaard) wegens strijd met de Dienstenrichtlijn.

Bij het vaststellen van beleid of regelgeving die artikel 15-eisen bevat dient de verenigbaarheid met de dienstenrichtlijn te worden onderzocht en onderbouwd."

Waterbeleid

Op rijksniveau is het volgende beleid voor water van toepassing:

- Nationaal Waterprogramma: Koel en proceswater

¹⁵ Hierbij wordt gewezen op het feit dat de definitie van hyperscale uit het Barro nog kan worden aangepast voor vaststelling. Dit werkt door in de uitwerking van kaders en aanvullend beleid.

¹⁶ Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the council of 12 December 2006 on services in the internal market

¹⁷ De Dienstenrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Dienstenwet.

Het Rijk constateert dat door klimaatverandering en toename van de industriële belasting, de temperaturen in de Rijkswateren in de afgelopen eeuw structureel zijn gestegen en verwacht dat de temperaturen nog zullen toenemen.

Rijkswaterstaat beoordeelt en reguleert vergunningaanvragen voor onttrekkingen en lozingen op grond van de Waterwet. Daarbij bekijkt Rijkswaterstaat zowel lozingen van warmte als van afvalstoffen. Voor ruim 200 bedrijven is het onttrekken van water geregeld via een watervergunning. Na vergunningverlening ziet Rijkswaterstaat erop toe dat de vergunninghouder aan de eisen in de vergunning voldoet. Bij warme omstandigheden en een lage afvoer controleert Rijkswaterstaat intensiever. Rijkswaterstaat kan geen garanties geven voor de beschikbaarheid van koel en proceswater.

- Waterwet: Verdringingsreeks

Bij langere periodes van droogte en lage rivierafvoeren bepaalt de wettelijke verdringingsreeks de verdeling van het beschikbare water. Uitgaande van de nu geldende verdringingsreeks vallen datacentra onder categorie 4 (overige belangen waaronder ook industrie).

1.2 Provinciaal beleid

Provincie Flevoland heeft geen sectoraal beleid (een beleid dat specifiek ingaat op datacenters en/of andere grootschalige bedrijfsvestigingen) en werkt binnen een integraal afwegingskader. Naast Europees en Rijksbeleid werkt de provincie binnen de kaders van haar eigen beleid waaraan de vestigingen van geïnteresseerde bedrijven worden getoetst. Het gaat hier om:

- de omgevingsvisie,
- het omgevingsprogramma,
- de omgevingsverordening en
- een aantal beleidsregels.

De ontwikkelingen worden getoetst aan het hierboven genoemde bestaand beleid en (beleids)regels. Daarnaast is het in de lijn met het provinciale beleid om verstedelijking in aansluiting op bestaand stedelijk gebied (waaronder bedrijventerreinen) toe te laten.

Eén van de opgaven van de omgevingsvisie¹⁸ is 'ruimte voor initiatief'. Dat houdt in dat steeds bezien wordt hoe medewerking aan een initiatief kan worden gegeven vanuit het 'Ja, mits'-principe. Daarbij wordt onder meer bezien hoe een ontwikkeling zich verhoudt tot andere beleidsuitspraken en doelstellingen.

Het omgevingsprogramma gaat niet in op datacenters, maar heeft wel een visie op grootschalige ontwikkelingen, waar bepaalde typen datacenters wel onder gerekend kunnen worden. Over deze grootschalige ontwikkelingen wordt gezegd dat "de provincie deze deels zelf ter hand wil nemen, samen met partners. Bovendien is de provincie bereid ruimte te reserveren voor functies waarvoor in omliggende regio's onvoldoende ruimte is. Voorwaarde hiervoor is dat er sprake is van een evenwichtige ontwikkeling."¹⁹

Onderdeel van het omgevingsprogramma is het waterbeleid. Het waterbeleid van de provincie is gericht op het op orde houden van het watersysteem voor de lange termijn.²⁰ Daarbij is het belangrijk dat:

1. Het watersysteem op orde blijft. Flevoland heeft een relatief goede uitgangspositie als het gaat om schoon water, voldoende waterbeschikbaarheid en veilige dijken.
2. Het watersysteem kan bijdragen aan realisatie van andere functies/opgaven. Soms stelt het watersysteem ook grenzen aan bepaalde ontwikkelingen.

¹⁸ De Omgevingsvisie FlevolandStraks; vastgesteld eind 2017. Momenteel (2022) wordt de Omgevingsvisie herijkt, wat mogelijk tot aanpassingen leidt die in dit document nog niet zijn meegenomen.

¹⁹ Zie: [Omgevingsprogramma Flevoland - Provincie Flevoland](#).

²⁰ Zie: [Waterprogramma \(flevoland.nl\)](#) "Water blijvend op orde!".

Met betrekking tot locatiebeleid wordt gesteld dat "het locatiebeleid voor het stedelijk gebied is gericht op een voldoende gedifferentieerd aanbod van werklocaties in Flevoland, zodat er voor ieder bedrijf en instelling een geschikte locatie gevonden kan worden. Daarbij moeten zowel kwantiteit als kwaliteit zodanig zijn dat het aansluit bij de regionale vraag en een optimale bijdrage levert aan de vitaliteit van steden en dorpen."²¹

1.3 Ander relevant beleid

Gemeentelijk beleid algemeen

Uit de Deskstudie naar ruimtelijk beleid voor datacenters van RHDHV²² blijkt dat in de lokale structuur- en omgevingsvisies door geen enkele gemeente specifiek beleid wordt gevoerd met betrekking tot datacenters. Ook beleid over andere vergelijkbare, grootschalige bedrijvigheid komt slechts minimaal voor. Op basis van deze visies kan daarom moeilijk een conclusie worden getrokken over het gemeentelijk standpunt ten aanzien van het vestigen van datacenters. In een aantal visies komt ook de wens naar economische groei naar voren, maar uit de visie blijkt niet dat deze groei mogelijk wordt gemaakt door de realisatie van datacenters.

Gemeente Urk richt zich specifiek op het bieden van ruimte voor visserij-, nautische en maritieme bedrijfsmatige activiteiten (Structuurvisie Urk 2025+ en Omgevingsvisie). Datacenters zouden hiermee geen waardevolle toevoeging zijn voor de Urker economie ten opzichte van bedrijven binnen de eerder genoemde clusters.

De gemeenteraad van Zeewolde heeft op 16 december 2021 het bestemmingsplan Trekkersveld 4 vastgesteld. Hier is ook een beeldkwaliteitsplan voor opgesteld. Dit bestemmingsplan is nog niet onherroepelijk en momenteel lopen er beroepsprocedures bij de Raad van State. Dit bestemmingsplan omvat tevens 166 ha met bestemming datacenter.

In het coalitieakkoord 2022-2026 van de gemeente Zeewolde is de volgende passage opgenomen t.a.v. datacenters: "Het bestemmingsplan voor de ontwikkeling van een datacenter in Zeewolde is in december 2021 door de raad goedgekeurd. Na de verkiezingen is de verdeling van partijen in de raad er anders uit komen te zien, als gevolg waarvan zou kunnen worden betwijfeld of de besluitvorming er vandaag hetzelfde uit zou hebben gezien. Dit laat onverlet dat wij onderkennen dat met de goedkeuring van het bestemmingsplan het proces voor de ontwikkeling van een datacenter vergesloopt is en dat wij onze bestuurlijke verplichtingen serieus nemen. We volgen het proces dat zich tot een landelijk vraagstuk heeft ontwikkeld nauwlettend en wachten op een volgende stap vanuit de initiatiefnemer (Meta) welke het project, na de landelijke tumult, tot op heden heeft gepauzeerd. De bestuurlijke procesgang rondom de ontwikkeling van het datacenter vraagt om evaluatie en partijen willen graag lering trekken en verbetering aanbrengen in de transparantie naar inwoners toe, mocht een soortgelijke grote ontwikkeling zich bij Zeewolde opnieuw aandienen".

Inmiddels heeft Meta op 30 juni 2022 bekend gemaakt definitief een streep te zetten door de planontwikkeling van een hyperscale datacenter in Zeewolde. Het is momenteel nog niet duidelijk wat dit betekent voor het bestemmingsplan Trekkersveld IV, waarvan 166 ha bestemd is als datacenter.

De gemeente Almere heeft het volgende opgenomen in het coalitieakkoord 2022 – 2026 over datacenters: "Wat betreft datacenters geldt dat deze van een passende omvang dienen te zijn en van lokaal maatschappelijk nut".

Vigerende kaders Waterprogramma Flevoland

In het Waterprogramma staan de volgende kaders benoemd die ook voor datacenterontwikkelingen gelden:

²¹ Zie: [Omgevingsprogramma Flevoland - Provincie Flevoland](#).

²² 2999691 Deskstudie Datacenters - RHDHV

- Water is een natuurlijk kapitaal; uitgangspunt is dat achteruitgang van waterkwaliteit- en kwantiteit van grond- en oppervlaktewater wordt voorkomen
- Het watersysteem biedt kansen voor gebruik, maar stelt ook grenzen
- Een zo efficiënt, doelmatig en zorgvuldig mogelijk gebruik van water in het algemeen
- Voorkeur voor gebruik van oppervlaktewater boven grondwater
- Zo hoogwaardig mogelijk gebruik van grondwater
- Verbod op gebruik diep grondwater in de grondwaterbeschermingsgebieden
- Geen laagwaardig gebruik van drinkwater
- Bodemlozingen enkel toegestaan onder zeer strikte voorwaarden (geen stoftoevoegingen en geen belemmeringen/gevolgen voor toekomstig gebruik)
- Minimaliseren c.q. verminderen van negatieve invloeden op de waterkwaliteit en het KRW-doelbereik door menselijk handelen
- Bron- en ketenaanpak t.b.v. emissies van milieuvreemde stoffen
- Geen garantie kan worden gegeven op voldoende beschikbaar water, zeker bij droogte (verdringingsreeks)
- Bij locatiekeuzes en nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen wordt rekening gehouden met waterbeschikbaarheid: de mogelijkheden van het grond- en oppervlaktewatersysteem
- Niet alles kan meer overal op termijn gezien bodemdaling en wateroverlast
- Vitale en kwetsbare functies moeten beter bestand zijn tegen klimaatverandering, waaronder overstromingen.

Zoetwaterregio Noord: Bestuursovereenkomst Waterverdeling regio IJsselmeergebied

In de Bestuursovereenkomst Waterverdeling regio IJsselmeergebied (februari '22) staan afspraken over de regionale uitwerking van de landelijke verdringingsreeks. Deze is ondertekend door o.a. Provincie Flevoland, waterschap Zuiderzeeland en RWS.

Artikel 7 uit die overeenkomst gaat over extra watervragen, zowel door uitbreiding van de watervraag van bestaande functies als door nieuwe watervragen (nieuwe ontwikkelingen/initiatieven). Artikel 7 geeft aan dat de ondertekenaars van de overeenkomst zich inspannen om de watervraag zoals opgenomen in de bestuursovereenkomst, niet te laten toenemen.

Verder staat hierin: “Partijen spannen zich in om een ‘beleidskader uitbreiding bestaande en nieuwe watervragers’ te ontwikkelen, om de afspraken op dit onderwerp verder uit te werken. Rijkswaterstaat is hiervan uitgezonderd, deze partij is gehouden aan vigerend landelijk beleid.”

Waterschap Zuiderzeeland

- Het beleid uit het Waterbeheerprogramma 2022-2027 is van toepassing;²³
- De volgende regelgeving is van toepassing:
 - Keur van het waterschap Zuiderzeeland
 - Beleidsregel wateraanvoer

Vitens

Voor het gebruik van drinkwater door grootzakelijke klanten wordt op dit moment een nieuw afwegingskader opgesteld. De leveringsverplichting van drinkwaterbedrijven hangt samen met hun wettelijke taak ten aanzien van de levering van drinkwater voor de openbare drinkwatervoorziening. Dat drinkwater is bedoeld om te drinken, voedsel mee te bereiden en voor huishoudelijke toepassingen. De Drinkwaterwet bevat géén wettelijke taak voor drinkwaterbedrijven ten aanzien van aansluiting en levering aan zakelijke afnemers die water gebruiken puur voor commerciële of laagwaardige toepassingen.

²³ [Waterbeheerprogramma 2022-2027: de kracht van water | Waterschap Zuiderzeeland](#)

Bijlage 2 – Achtergrond en uitwerking per thema

In de Startnotitie datacenters zijn aan de hand van een aantal vragen de nodige onderzoeksaspecten geïdentificeerd op het gebied van energie, ruimte, economie, water, duurzaamheid en restwarmte. De onderzoeken zijn in het eerste kwartaal van 2022 uitgevoerd en hebben een breed scala aan inzichten opgeleverd. Omdat deze onderzoeken vanuit bepaalde invalshoeken zijn opgezet en op een aantal specifiek geformuleerde onderzoeksvragen zijn gebaseerd, dienen ze te allen tijde in deze context geïnterpreteerd te worden en mogen niet leiden tot uit de context getrokken conclusies.

In het traject om tot dit Kaderdocument te komen zijn een aantal stappen doorlopen, die gezamenlijk hebben geleid tot de voorgestelde kaders:

- 1) Voor de thema's zijn onderzoeken uitgevoerd en onderzoeksrapporten opgesteld. De belangrijkste onderzoeksresultaten zijn per thema verwoord in deze bijlage onder het kopje 'Onderbouwing, resultaten onderzoek'.
- 2) Vijftal beeldvormende sessies met Provinciale Staten. Met de onderzoeksuitkomsten in het achterhoofd en aan de hand van een aantal gerichte vragen hebben PS-leden per thema een denkrichting voor de kaderformulering aangegeven. Per thema zijn deze als 'Richtinggevende keuze PS' weergegeven in deze bijlage.
- 3) De onderzoeken, voorbereiding van het Kaderdocument en de richtinggevende keuzes van PS zijn besproken met gemeenten en andere externe partners, zoals onze waterpartners en energieleveranciers. Aandachtspunten die zij hebben meegegeven per thema zijn weergegeven onder 'Aandachtspunten externe partners' in deze bijlage.

De voorgestelde kaders zijn ook aan een juridische haalbaarheidstoets onderworpen met als onderzoeksvraag: "Zijn de kaders zoals deze nu zijn geformuleerd juridisch uitvoerbaar en/of zijn er aandachtspunten bij de verdere uitwerking van deze kaders naar beleid. Kortom, zijn er juridische aandachtspunten die tijdens het traject van invulling/opstellen van beleid nader uitdiepen behoeven." Bij deze toetsing is geconcludeerd dat er géén aspecten zijn die de juridische uitvoerbaarheid van het Kaderdocument onmogelijk maken of substantieel verhinderen.²⁴ De aandachtspunten uit de juridische toetsing zijn in het Kaderdocument verwerkt. De complete toets is opgenomen als bijlage 3.

Dit hoofdstuk behandelt achtereenvolgens de volgende thema's ten aanzien van datacenters: Algemeen, Energie, Ruimte, Economie, Water en Duurzaamheid met daarin de verwerkte informatie uit verschillende stappen van het kadervormingsproces. Onderwerpen als energiebesparing, duurzame energie en restwarmte zijn opgenomen onder het thema Energie (en niet Duurzaamheid). Het thema Duurzaamheid ziet toe op het toepassen van de best beschikbare (duurzame) technieken en bijdrage aan Klimaatadaptatie. Tenslotte is aandacht voor Communicatie en Participatie in het vervolg en wordt er een samenvatting gegeven van de voorgestelde kaders.

2.1 Algemeen

In dit hoofdstuk worden een aantal algemene uitgangsprincipes gepresenteerd die zijn bedoeld als een gezamenlijk vertrekpunt voor de thematische kaders. Ze dienen daarom als context en afwegingskader voor de voorgestelde kaders gezien te worden.

Richtinggevende keuze PS

PS heeft de volgende algemene richtinggevende keuzes meegegeven voor de nadere uitwerking van het Kaderdocument:

- I. Het op basis van het Kaderdocument op te stellen beleid moet leiden tot randvoorwaarden voor bedrijfsvestiging met een grote ruimte-, energie- en/of watervraag.
- II. Bij het stellen van kaders aan de vestiging van datacenters/ 'grote bedrijven' wegen de volgende thema's volgordeijk het zwaarst:
 - 1) Impact op energienet én ruimtegebruik

²⁴ Juridische Toets Kaderdocument Datacenters Flevoland #3001459

- 2) Economische bijdrage
- 3) Kansen voor duurzaamheidsbijdrage
- 4) Gebruik van water

Aandachtspunten externe partners

Door externe partners zijn de volgende aandachtspunten meegegeven:

- Een datacenterbedrijf is net als andere bedrijven op zoek naar een locatie voor vestiging.
- Impact op het energienet wordt als belangrijkste geacht, want hierin moeten keuzes gemaakt worden met betrekking tot accommoderen van bepaalde functies (bedrijvigheid, faciliteiten of woonopgave).
- Bij formuleren van voorwaarden voor vestiging niet alleen naar datacenters kijken maar in een bredere context plaatsen.
- Wenselijkheid van vestiging van een bedrijf beoordelen op gemeentelijk niveau.

Uitgangsprincipes bij kaders

De onderstaande algemene uitgangsprincipes worden toegepast bij de nadere formulering van thematische kaders hieronder:

- a. De voorgestelde kaders gelden voor datacenterontwikkelingen met een totaal elektrisch aansluitvermogen van 50MW en hoger²⁵.
- b. Waar realistisch mogelijk, zijn de kaders ook van toepassing op datacenterontwikkelingen met een elektrisch aansluitvermogen onder 50MW, de gemeenten dienen daar als bevoegd gezag zelf de afweging in te maken.
- c. De impact op het energienet en ruimtegebruik wegen het zwaarst bij het stellen van kaders aan de vestiging van datacenters (en later aan andere grootschalige bedrijfsvestigingen).
- d. Grote energieverbruikers waaronder datacenters worden gevestigd volgens het principe van "zo dicht mogelijk bij elkaar brengen van vraag en aanbod".
- e. Van datacenters wordt een financiële en/of materiële bijdrage gevraagd om bij te dragen aan het realiseren van grote maatschappelijke transities en afspraken daarover worden middels een privaatrechtelijke overeenkomst vastgelegd.

2.2 Energie

Digitale infrastructuren zijn afhankelijk van een robuuste en betrouwbare energie-infrastructuur. De afhankelijkheid geldt voor alle apparaten en processen die dataverkeer mogelijk maken. Met de toename van het dataverkeer zal de vraag naar elektriciteit vanuit de ICT-sector in de komende jaren naar verwachting flink gaan groeien. Voor de groei van de sector is uitbreiding van de energie-infrastructuur randvoorwaardelijk.²⁶ In het Klimaatakkoord is het dicht bij elkaar brengen van vraag en aanbod een belangrijk uitgangspunt als het om energievraag gaat, vooral om infrastructuurkosten en transportverliezen te beperken.

Aanvragen voor en het realiseren van datacenters hebben een grote impact op de beschikbare distributiecapaciteit vanuit onderstations en binnen gebieden. Met het 'wie eerst komt, eerst maalt' principe kunnen nieuwe aanvragen vanuit initiatiefnemers voor het bouwen van datacenters ervoor zorgen dat gebieden op slot gaan voor andere aanvragen, vanuit bedrijvigheid of de energietransitie. In Flevoland en andere gebieden in Nederland zijn inmiddels meerdere knelpunten op het elektriciteitsnet, en de (onverwachte) vestiging van datacenters kan het aansluit- en netcongestieprobleem vergroten.

Netbeheerders geven dan ook aan dat het van belang is om tijdig inzicht te hebben in de verwachte programma's (woningbouw, bedrijventerreinen, datacenters, overige functies) en programmering daarvan (in welke tijdsvakken). Met dit inzicht kunnen zij hun scenario's vertalen naar netwerkconfiguraties en investeringsplannen. Netbeheerders zijn voorstander van het stellen van duidelijke kaders aan de toekomstige vestiging van datacenters, vooral ten aanzien van locaties en programmering (op regionaal niveau).

²⁵ Deze grens komt overeen met de vigerende milieuregeling waarin Gedeputeerde Staten als bevoegd gezag voor vergunningverlening zijn aangewezen.

²⁶ #2999609 - Memo energie infrastructuur en duurzaamheid Datacenters (BureauMolenaar, 2022).

Richtinggevende keuze PS

PS heeft de volgende richtinggevende keuzes voor energie meegegeven:

- III. Er moet een maximum worden gesteld aan de impact van een bedrijf op het elektriciteitsnet. Waarbij impact breed dient te worden afgewogen.
- IV. Grote energieverbruikers kunnen het beste een bijdrage leveren aan een zo optimaal mogelijke energiebalans van hun ontwikkeling door:
 1. Het continu inzetten op een zo laag mogelijk energieverbruik
 2. Verplichten tot 100% afname groene energie
 3. Het inzetten op restwarmtelevering
 4. Het investeren in groene regionale en/of landelijke energieprojecten (zon- en windenergie)
- V. Bedrijven met een grote impact op het elektriciteitsnet leveren een bijdrage aan het versterken van de energie infrastructuur.

Onderbouwing, resultaten onderzoek

De belangrijkste conclusies over de huidige situatie op het energienet zijn:

- Op dit moment heerst congestie op het net en zijn er knelpunten voor zowel levering als teruglevering in de provincie Flevoland en omliggende gebieden²⁷.
- De vestiging van één of meerdere middelgrote datacenters op een bestaand bedrijventerrein of in een (aangepast) bestaand kantoor of bedrijfspand kan zorgen voor netcongestie.
- De Elektriciteitswet biedt netbeheerders geen sturingsmogelijkheden bij aansluiting en (voor)investeringen.
- Datacenters verbruiken veel energie in de vorm van elektriciteit. Deze elektriciteitsvraag is zo groot dat niet met productie op eigen terrein kan worden volstaan.
- Bij het proces van opslaan van data komt ook veel energie vrij in de vorm van warmte. Deze kan worden benut voor bv. warmtenetten.
- Efficiëntere koeltechnieken kunnen de warmtebenutting verbeteren en tot een netto lager energieverbruik over de keten van producent (= datacenter) naar afnemers (= woningen/andere gebruikers warmte) leiden.

Aandachtspunten externe partners

Door externe partners zijn de volgende aandachtspunten meegegeven:

- Door het kiezen van een koelsysteem dat warmer water/vloeistof levert, is de warmteopwerkingsstap voor het invoeden in een warmtenet efficiënter; netto laagste energieverbruik over de keten van producent (= datacenter) naar afnemers (= woningen/andere gebruikers warmte).
- Liander heeft zich te houden aan de Elektriciteitswet. Vanuit deze wet is er een aansluitings- en leveringsplicht en kan en mag Liander niet discrimineren in de beoordeling van aanvragen.
- Er geldt nu het 'wie eerst komt, eerst maalt' principe bij nieuwe aanvragen waardoor afweging van impact niet mogelijk is (instrumentarium niet aanwezig).
- In Europa intercollectief net, datacenters vallen allemaal onder Europese regelgeving.
 - Het continue inzetten op zo laag mogelijk energieverbruik gebeurt al en in sommige regio's wordt er al op gehandhaafd;
 - Verplichten tot 100% afname groene energie: vrijwel alle datacenters kopen groene stroom
 - Het inzetten op restwarmtelevering: eis met betrekking tot restwarmte wordt zinvol in combinatie met eis voor de toepassing van liquid cooling.
 - Het investeren in groene regionale en/of landelijke energieprojecten (zon- en windenergie): dat gebeurt al met als resultaat dat grote capaciteit op projecten in Noordzee worden ingekocht door datacenters, maar ze krijgen later wel vaak het verwijt over claim.
- Liquid cooling is interessante optie voor koelen datacenters. Er zijn vier producenten van liquid cooling en die geven aan dat het pas breed toegepast gaat worden als er instrumentarium voor komt: er is wetgeving nodig, dan ontstaat een level playing field, waarna datacenterontwikkelaars pas gaan investeren in deze techniek. Als provincie samen met

²⁷ <https://www.liander.nl/grootzakelijk/transportschaarste/beschikbaarheid-capaciteit/flevoland>

gemeenten optrekt om wetgeving af te dwingen dan kan dat level playing field worden gecreëerd.

- Best bestaande technieken zou het uitgangspunt moeten zijn, ook bij toetsing vergunningverlening.
- Nieuwe energiewet: kader waarin aankomende wijzigingen worden meegenomen zodat het voor politiek inzichtelijk wordt.
- 'Use it or lose it' principe: netbeheerders staan hier open voor, maar kunnen dit pas toepassen en handhaven als er wetgeving is. Nu ontstaat er juist hamstergedrag bij energieaanvragen en wordt de beoordeling en correctie op daadwerkelijk gebruik pas na twee jaar gedaan. Hierdoor kunnen de aanvragen/aansluitingen veel groter zijn dan in de praktijk wordt afgenomen; de schaarste kan door herverdeling worden aangepakt.

Kaders voor energie

- a. Datacenters worden in Flevoland gevestigd in de nabijheid van hoogspanningslijnen (waaronder 380kV lijn) om zo min mogelijk extra infrastructuur te moeten realiseren en energieverlies te minimaliseren.
- b. Datacenters worden geacht om zelf voorwaarden te creëren om andere ontwikkelingen in de regio niet te frustreren, door o.a. energie zo efficiënt mogelijk in te zetten, zelf een onderstation te realiseren en zonnepanelen in het ontwerp te integreren.
- c. Inzet van 'datathermie' in de gebouwde omgeving wordt vereist. De warmte die een datacenter produceert moet ingezet worden voor het verwarmen (evt. ook koelen) van gebouwen. Vestiging in of nabij bebouwde omgeving met een bestaand of gepland warmtenet heeft de voorkeur.
- d. Datacenters moeten hun proces van dataopslag zo energie efficiënt mogelijk inrichten en hierbij streven naar een minimum Power Usage Efficiency (PUE).

2.3 Ruimte

In de provincie Flevoland zijn geen nieuwe initiatieven van hyperscale datacenters (>10 ha en > 70 MW) meer mogelijk vanwege het nieuwe landelijke beleidskader.²⁸ Nieuwe colocatie datacenters zijn op dit moment slechts mogelijk indien zij passen binnen de Rijkskaders en/of vigerende bestemmingsplannen.

De schaal, omvang en verschijningsvorm van reguliere colocatie datacenters verschilt niet veel van andere gebouwen op reguliere bedrijventerreinen. Ten aanzien van de landschappelijke en stedenbouwkundige inpassing, het meervoudig ruimtegebruik en eisen ten aanzien van het ontwerp en architectuur zijn de kaders en eisen sterk afhankelijk van de uiteindelijke locatie waar het bedrijf zich vestigt. Hierbij moet wel worden benadrukt dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor eisen ten aanzien van welstand, stedenbouwkundige inpassing en architectuur.

De hieronder gepresenteerde richtinggevende keuzes van PS, uitkomsten van het onderzoek en de meegegeven aandachtspunten vanuit gemeenten en/of andere belanghebbenden dienen te worden beschouwd als context en afwegingskader bij de formulering van de voorgestelde kaders.

Richtinggevende keuze PS

PS heeft de volgende richtinggevende keuzes voor ruimte meegegeven:

- VI. Geen maximalisatie van de ruimtelijke omvang (in hectares) bij vestiging van bedrijven.
- VII. Bij de weging van ruimtelijke aspecten worden zij als volgt gerangschikt:
 - a. Koppelkansen met andere functies en ontwikkelingen in de omgeving
 - b. Meervoudig ruimtegebruik
 - c. Kwalitatief hoogwaardige inpassing in het landschap

²⁸ a) Barro en Bkl in verband met instructieregels voor hyperscale datacentra (juni, 2022); b) Meta heeft op 30 juni 2022 aangegeven haar datacenterontwikkeling in Zeewolde te stoppen.

Onderbouwing, uitkomsten onderzoek

De belangrijkste conclusies uit het ruimtelijk onderzoek zijn²⁹:

- Vigerende beleidskaders zijn onvoldoende toegesneden op beoordeling bedrijven met een grote impact op ruimte, energie en water;
- Op dit moment is er op zowel gemeentelijk als provinciaal niveau geen expliciet beleid voor datacenters.
- Er is zeer beperkte ruimte op de bestaande bedrijventerreinen om datacenters te kunnen faciliteren. Bij extra groei zal extra ruimte moeten worden gezocht.
- In het onderzoek zijn potentiële zoeklocaties weergegeven voor deze extra ruimte, o.a. op basis van koppelkansen in relatie tot restwarmte en energie infrastructuur.
- Advies om breder ruimtelijk-economisch beleid op te stellen, en bijvoorbeeld vervolgonderzoek te doen naar kansrijke economische sectoren met een grote ruimtevraag.
- Indien er ruimte wordt gemaakt voor sectoren met een grote ruimtevraag, dan bij voorkeur via een gebiedsontwikkeling. Dit biedt de mogelijkheid om integraal afwegingen te maken en koppelkansen optimaal te benutten.

Aandachtspunten externe partners

Door externe partners zijn de volgende aandachtspunten meegegeven:

- Datacenters moeten passen bij de maat en schaal van de locatie in Flevoland. Dit geldt ook voor de hoogte. Door hoge grondprijs wordt in Amsterdam veel hoger gebouwd dan in Flevoland. Kunnen en willen we dit in Flevoland ook?
- Het aantal arbeidsplaatsen per hectare als ruimtecriterium wordt soms gehanteerd bij grote ruimtevragers en kan mogelijk een instrument zijn om te sturen.
- Gemeenten herzien hun vestigingsbeleid naar aanleiding van het Didam-arrest³⁰. Dit betreft de uitgifte van onroerende zaken en het bieden van gelijke kansen.
- Gemeenten kijken nu kritisch naar bijdrage aan samenleving, eigen beroepsbevolking, welke typologie bedrijvigheid is wenselijk.
- Uitwerking beleid voor datacenters op provinciaal niveau is gewenst.
- Optie bestuderen van fondsvorming ten behoeve van fysieke leefomgeving (waaronder energie). En hiervoor een 'haak' in beleid opnemen als dit mogelijk is.

Kaders voor ruimte

- a. Datacenters mogen zich gaan vestigen op locaties die door vigerend planologisch beleid of toekomstvisies (structuurvisies zoals bijvoorbeeld visie werklocaties) zijn toegestaan. Dit kan ook in de vorm dat aangegeven wordt waar vestiging is uitgesloten.
- b. De zoekgebieden voor mogelijke datacentervestiging worden aangewezen bij voorkeur in de nabijheid van hoogspanningslijnen (waaronder 380kV lijn) en gebouwde omgeving (zie Voorgestelde kaders Energie).
- c. Meervoudig ruimtegebruik is verplicht.
- d. Hoogwaardige ruimtelijke inpassing moet gerealiseerd worden conform het programma Landschap van de Toekomst.

2.4 Economie

De bepaling van economisch toegevoegde waarde van datacenters voor (regionale) economie blijft lastig om te onderzoeken en tastbaar te onderbouwen. Het staat wel vast dat een versterking van de digitale infrastructuur voor een hogere productiviteit zorgt en het kansen voor meer digitale verdienmodellen biedt. Sterkere digitale infrastructuur is ook van invloed op het investeringsklimaat.³¹

²⁹ 2999692 Ruimtelijk onderzoek datacenters - RHDHV

³⁰ HR 26 november 2021, ECLI:NL:2021:1778.

³¹ Het onderzoek van Ernst&Young 'The Netherlands Attractiveness Survey 2018' heeft aangetoond dat internationale bedrijven bij hun investerings- en vestigingsbeslissingen in het buitenland als beoordelingscriterium een goed functionerende digitale infrastructuur nemen. In datzelfde onderzoek heeft 52% van de potentiële internationale investeerders aangegeven dat de aantrekkelijkheid en concurrentievermogen van Nederland gewaarborgd blijft door ondersteuning van hightech en

Bij het opstellen van mogelijke kaders voor de datacentersector is rekening gehouden met het feit dat datacenters aan een betere infrastructuur van hoogwaardige dataverbindingen bijdragen en hiermee een aantrekkende werking kunnen creëren voor vestiging van andere bedrijven die baat hebben bij een sterke digitale infrastructuur. De mate van dit neveneffect zal afhankelijk zijn van het soort datacenter en (zoals vermeld in het Pb7 & Dialogic onderzoek)³² van de mogelijkheid tot een verdere groei binnen de regio.

De hieronder gepresenteerde richtinggevende keuze PS, uitkomsten van het onderzoek en de meegegeven aandachtspunten vanuit gemeenten en/of waterschap dienen te worden beschouwd als context en afwegingskader bij de formulering van de voorgestelde kaders.

Richtinggevende keuze PS

PS heeft de volgende richtinggevende keuzes voor economie meegegeven:

VIII. Bij weging van economische aspecten worden zij als volgt gerangschikt:³³

- 1) Te verwachten werkgelegenheid (kwantiteit en kwaliteit)
- 2) Voorgenomen samenwerking met het onderwijs
- 3) Verwachte aantrekkende werking voor andere bedrijven
- 4) Investerings in onderzoek en innovatieprogramma's
- 5) Omvang financiële investeringen van het bedrijf

Onderbouwing, uitkomsten onderzoek

De belangrijkste conclusies uit het economisch onderzoek zijn:

- Belang van datacenters als infrastructurele voorziening is onomstootbaar.
- Flevoland is aantrekkelijk voor de sector.
- Huidige economische impact van de sector in Flevoland is beperkt. De groei van de datacentersector geeft wel een boost aan de IT-sector, echter is dat laatste niet sterk aanwezig in Flevoland.
- Beperkte economische spin-off kan beïnvloed worden met aanvullend beleid.
- Sector biedt kansen voor opleidingen op MBO4 niveau.
- Onderwijsinstellingen zijn bereidwillig om samenwerking met de sector aan te gaan.
- Gericht clusterbeleid behoort tot de mogelijkheden, mits het vertrekpunt goed gedefinieerd is.
- Baten zijn bovenlokaal terwijl lasten lokaal zijn.

Aandachtspunten externe partners

Door externe partners zijn de volgende aandachtspunten meegegeven:

- Investering in infrastructuur heeft altijd aantrekkende werking.
- Richtinggevende keuzes bij economische aspecten zijn prima voor de gemeenten maar bieden geen zekerheid (verwachten is niet gelijk aan realiseren)
- Keuzes passen goed in deze tijdgeest en landelijk kader van brede welvaart. Er moet nu meer aandacht zijn voor kwaliteitsaspecten.

Kaders voor Economie

- a. Datacenters moeten een bijdrage leveren aan de socio-economische ontwikkeling van Flevoland. Hun inzet voor o.a. de aansluiting op en/of verrijking van regionale onderwijsaanbod en sociale impact wordt middels een privaatrechtelijke overeenkomst vastgelegd.
- b. Datacenters moeten bijdragen aan ontwikkeling van kwalitatieve arbeidsplaatsen die diversificatie van de Flevolandse arbeidsmarkt bevorderen.

innovatieve bedrijvigheid. Het ontwikkelen van kennis en vaardigheden en het verlagen van de arbeidskosten werden geadviseerd door aanzienlijk minder respondenten (respectievelijk 28% en 24%).

³² Pb7 & Dialogic, Vermeulen, P., Driessen, M., De Moor, G. (2022). *De waarde van datacenters in regionaal perspectief*. Provincie Flevoland, Lelystad (# 2977306).

³³ waarbij het aandachtspunt 1 het zwaarst en het aandachtspunt 5 het minst weegt.

2.5 Water

Datacenters koelen hun systemen met lucht al dan niet in combinatie met water. Bij koeling met water lozen zij vaak ook water. Bij netto watergebruik door datacenters treedt concurrentie op met andere watergebruikers. Daarnaast zal rekening gehouden moeten worden met afnemende beschikbaarheid van zoet water. Als water wordt geloosd kan dat impact hebben op de kwaliteit van het water (biologie, opgeloste stoffen en temperatuur).

Onderstaand geven we een overzicht van de richtinggevende keuzes van PS, uitkomsten van het onderzoek en de meegegeven aandachtspunten vanuit externe partners. Deze dienen te worden beschouwd als context en afwegingskader bij de formulering van de voorgestelde kaders.

Richtinggevende keuze PS

PS heeft geen specifieke richtinggevende keuzes voor water meegegeven

Onderbouwing, uitkomsten onderzoek

De belangrijkste conclusies uit het wateronderzoek zijn:

- Koelsystemen van datacenters kunnen zonder water inname of lozing van water gebouwd worden. Er zijn goede luchtkoelingstechnieken beschikbaar. Voor het toepassen is wel aanvullende sturing nodig.
 - Vanuit de huidige EEG richtlijnen zijn nu nog minder moderne koeltechnieken mogelijk. De EEG werkt aan nieuwe richtlijnen. Deze komen 2026 beschikbaar.
- Waterkwaliteit:
 - Datacenters met inname en lozing van koelwater kunnen vanwege de (minieme) lozing van toegevoegde stoffen (ook na zuivering) nergens geplaatst worden, omdat het watersysteem van Flevoland en de omliggende meren al aan de rand van de grenzen van het toelaatbare zit t.a.v. de KRW regels.
 - Datacenters gebruiken en lozen (nu en in de toekomst) ten opzichte van andere watergebruikers, waaronder agrarische sector en andere industrie, relatief weinig stoffen. Omdat het systeem echter al 'vol' zit is lozing niet mogelijk.
- Waterkwantiteit:
 - Voor datacenters (die gebruik maken van koeling met oppervlaktewater) is onder normale omstandigheden voldoende oppervlaktewater in Flevoland beschikbaar. In extreem droge periodes is dat niet het geval (inwerking treden verdringsreeks). Om die periode te overbruggen leggen datacenters waterbuffers aan voor het koelen van de systemen.
- Vestiging:
 - Datacentra die geen water innemen of lozen (luchtgekoeld of gekoppeld aan warmtenet) kunnen vanuit water gezien overal gevestigd worden.
 - Indien het de datacenters lukt om 'schoner' water te lozen dan wordt ingenomen (KRW randvoorwaarde), is plaatsing wel mogelijk. Dan blijft het effect van de warmtevracht een aandachtspunt. Dat kan met de emissietoets beoordeeld worden. Hierbij komen grotere datacenters met grotere innames en lozingen langs groot water (vaarten en omliggende meren) en kleinere datacenters kunnen ook langs tochten. Plaatsen bij sloten is vanwege de afmeting en de onzekere waterbeschikbaarheid niet mogelijk.

Aandachtspunten externe partners

Door externe partners zijn de volgende aandachtspunten meegegeven:

- Uitwerken waterbeschikbaarheid; grond- en oppervlaktewater
- Regio specifieke kansen en belemmeringen watergebruik en -lozingen
- Waterkwantiteit is met name in de tijd beperkend (ten tijde van droogte).
 - De Flevolandse wateren zitten aan de grens van de KRW-normen. Er moet voldaan worden aan de eisen van de Waterwet en Wet milieubeheer die in overeenstemming zijn gebracht met de KRW. Het is aan de betreffende waterbeheerder hoe hieraan invulling wordt gegeven bij vergunningsverlening, dit kan bijvoorbeeld ook middels maatwerkvoorschriften.

- Als er aan de eisen van de Waterwet en Wet milieubeheer voldaan kan worden bepaalt de Emissietoets de mogelijke warmtelozing. Grote wateren kunnen een grotere lozing aan (buitenwateren > vaarten > tochten). Lozing op sloten is in de praktijk niet mogelijk.
- Als geen onttrekking of lozing op water nodig is (aansluiting warmtenet of luchtkoeling) kan vanuit water overal gevestigd worden.
- Consequenties/doorvertaling uitspraak van EU hof van justitie richting Frankrijk i.r.t. tijdelijke achteruitgang in verband met KRW-eisen
- Ontwikkelingen rondom opkomende stoffen, o.a. normstellingen (milieuvreemde stoffen)
- Bestuursovereenkomst waterverdeling regio IJsselmeergebied, waarin relevante afspraken zoals:
 - Partijen spannen zich in dat alle watergebruikers waterbesparende maatregelen nemen en de watervraag niet toeneemt.
 - Uitwerking van beleidskader uitbreiding bestaande en nieuwe watervragers
- Regulering kaders, inpassing wet-regelgeving of instrumentarium (rijk, provincie, waterschap en gemeenten).
- Opvang/buffering en hergebruik van water dat op dakvlakken en terreinverhardingen valt

Kaders voor Water

- a. Uitgangspunt is een gesloten koelsysteem en geen netto toename van het watergebruik (dit wordt nog nader uitgewerkt in het te ontwikkelen beleidskader voor watervragers in de Zoetwaterregio).
- b. Datacenters gebruiken geen drinkwater als bron voor koelingsinstallaties.
- c. Het lozen van koelwater mag geen negatieve effecten hebben op het KRW-doelbereik (grond- en oppervlaktewater).

2.6 Duurzaamheid

Duurzaamheid in zijn algemeenheid en voor bedrijven/industrie in het bijzonder krijgt momenteel veel aandacht en is o.a. voor het toekomstbestendig maken van de Flevolandse economie voor de provincie een belangrijk thema, ook in relatie tot datacenters. Duurzaamheid is een breed begrip en een doorsnijdend thema. Bij de thema's Energie, Water en Ruimte zijn diverse duurzaamheidsaspecten reeds behandeld. Deze worden in dit hoofdstuk niet herhaald. Hieronder worden wel een aantal duurzaamheidsinitiatieven genoemd die reeds lopen en waarbij datacenterontwikkelingen kunnen aansluiten.

Eén van die initiatieven is het Lower Energy Acceleration Program (LEAP) dat als doel heeft de transitie naar een duurzame digitale infrastructuur te versnellen. Binnen dit programma wordt gekeken naar bestaande en nieuwe oplossingen en scenario's ten behoeve van een energie-efficiënte en effectieve digitale infrastructuur, waaronder datacenters. De oplossingen bestrijken het ecologische, technische en maatschappelijke spectrum. Om dit doel te bereiken wordt samengewerkt met hardware fabrikanten, zakelijke klanten, ICT-beheerders, datacenters, overheden, kennisinstellingen, startups en consumenten.

Een ander belangrijk onderwerp dat in deze Kadernota niet specifiek wordt behandeld is duurzaam en circulair bouwen. Op dit terrein vinden reeds allerlei parallelle trajecten plaats tussen overheden en andere stakeholders om daar op een breder niveau tot afspraken te komen en om een level playing field te creëren, waarbij het thema grondstoffen³⁴ (circulaire economie) een nadrukkelijk plek speelt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het afgesloten convenant rondom "Toekomstbestendige Woningbouw".³⁵ Datacenters, en andere bedrijfsvestigingen, zouden ook ontwikkeld/gebouwd kunnen worden volgens (te ontwikkelen) toekomstbestendige (circulaire) duurzaamheidsregels. Vanwege het bredere karakter van dit onderwerp, dient dit via andere beleidsontwikkelingstrajecten (bijv. Nieuw Economisch Beleid) opgepakt te worden.

³⁴ "de circulaire economie draagt bij aan vier maatschappelijke opgaven, namelijk CO2-reductie, biodiversiteit, verbetering van lucht-, water- en bodemkwaliteit en leveringszekerheid van grondstoffen". Zie: [Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2021-2023 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

³⁵ Zie: [Website voor convenant Toekomstbestendige Woningbouw - metropoolregioamsterdam](#)

Omdat de meeste duurzaamheidsaspecten al worden behandeld onder de andere thema's of in andere parallelle trajecten (zie hierboven), ligt de focus in dit hoofdstuk op Klimaatadaptatie. Voorkomen moet worden dat datacenters bijdragen aan onwenselijke effecten zoals hittestress. Zeker als, vanwege het gewenste gebruik van datathermie, vestiging in of nabij de gebouwde omgeving wordt voorgestaan (zie thema Energie en Ruimte). Allereerst betekent dat dat er geen warmte mag 'ontsnappen' (denk aan: de airco waarbij het huis koel wordt, maar de buurt warm). Daarnaast kan met een goed ontwerp worden bijgedragen aan het tegengaan van 'hitte-eilanden'; groen dak/vertical farming, tocht om/langs gebouw, etc.

Onderstaand geven we een overzicht van de richtinggevende keuzes van PS, en de meegegeven aandachtspunten vanuit externe partners. Deze dienen te worden beschouwd als context en afwegingskader bij de formulering van de voorgestelde kaders.

Richtinggevende keuze PS

PS heeft de volgende richtinggevende keuzes voor duurzaamheid meegegeven:

- IX. De kaders op het gebied van duurzaamheid dienen specifiek te worden opgesteld voor de gebieden in Flevoland. De kaders van de provincie Noord-Holland kunnen hiervoor een basis bieden.

Aandachtspunten externe partners

Door externe partners zijn de volgende aandachtspunten meegegeven:

- Warmte mag niet "ontsnappen".
- Voorkom de vorming van 'hitte-eilanden' bijv. door toepassen groen dak/ vertical farming, tocht om/langs gebouw.
- Conform systematiek woningbouw, ook een systematiek ontwikkelen/toepassen waarbij een bedrijf een minimaal aantal duurzaamheidspunten moet scoren bij nieuwbouw voor verkrijgen grondaanbieding en omgevingsvergunning.³⁶
- Kadernota duurzaamheid Lelystad: Hierin staat bijvoorbeeld dat Lelystad in 2025 energieneutraal wil zijn. Een datacenter zal moeten bijdragen aan het bereiken van de energieneutraliteit en de opgave niet juist sterk vergroten. In de kadernota staan ook uitgangspunten voor klimaatadaptatie en circulair materiaal gebruik.

Kaders voor Duurzaamheid

- a. Datacenters moeten in hun ontwikkelplannen aantoonbaar maximaliseren voor klimaatadaptatie, met een belangrijke focus op het voorkomen van de zogenaamde 'hittestress'.

2.7. Communicatie en participatie

Bij de vaststelling van de startnotitie (9 juni 2021) voor het opstellen van het Kaderdocument is tevens een Amendement aangenomen. Met het Amendement is een extra onderzoeksvraag toegevoegd aan het Kaderdocument datacenters: 'op welke manier en door welke overheidsinstantie inwoners tijdig en juist geïnformeerd kunnen worden over het proces en de uitvoering?'

Kaders/ beleid

Goede communicatie en participatie zijn bij iedere gebiedsontwikkeling belangrijk en datacenterontwikkelingen vormen hier geen uitzondering op. Dit belang wordt onderschreven door de (toekomstige) Omgevingswet. Volgens de Omgevingswet wordt participatie een wettelijke verplichting in de toekomst. Participatie kan namelijk bijdragen aan een snellere en betere besluitvorming, een van de belangrijkste doelen van de Omgevingswet. In de toelichting bij de Omgevingswet wordt onder participatie verstaan: 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'. Met belanghebbenden bedoelt de wet inwoners, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van

³⁶ Zie voorbeeld Zeewolde: [Duurzaamheid \(zeewoldenieuwbouw.nl\)](https://www.zeewoldenieuwbouw.nl)

maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden. De invulling van de participatie wordt overgelaten aan overheid en initiatiefnemer. Binnen Flevoland wordt bijvoorbeeld al gewerkt met zogenaamde omgevingstafels. Nieuwe initiatieven worden vroegtijdig in breed verband besproken. De bedoeling is om zo betere afstemming te organiseren tussen verschillende overheden over een initiatief. Deze tafels zijn bedoeld om bij nieuwe initiatieven betere afstemming te organiseren tussen verschillende overheden zodat het eenvoudiger wordt om vraagstukken rondom deze initiatieven gelijktijdig en in samenhang te beschouwen. De gemeenten vormen doorgaans het eerste aanspreekpunt voor initiatieven. In hoeverre inwoners betrokken kunnen worden bij de omgevingstafels moet nog verder door de gemeenten uitgewerkt worden. Een dergelijke wijze van afstemming kan wél bijdragen aan het tijdig en juist informeren van inwoners.

Bovendien heeft de ministerraad in juni 2021 ingestemd met het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau'. Het doel van het wetsvoorstel is de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van overheden vergroten. Ook wordt het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, wettelijk verankerd. Het doel van deze wijziging is dat elk verantwoordelijk bestuur (bij de provincie dus PS) in de participatieverordening kaders stelt voor participatie, zodat voor zowel de inwoners als voor overheden duidelijk is op welke manier zij in welke fase van het beleidsproces betrokken worden.

In de toekomstige participatieverordening stelt PS kaders voor participatie, zodat voor zowel de inwoners als voor overheden duidelijk is op welke manier zij in welke fase van het beleidsproces betrokken worden. De participatieverordening biedt zo een palet aan instrumenten en afspraken waarmee inspraak, participatie en co-creatie passend kan worden ingezet bij het maken en uitvoeren van beleid

Communicatie en participatie in besluitvormingstrajecten

Goede communicatie en participatie zijn belangrijk bij iedere gebiedsontwikkeling en datacenterontwikkelingen vormen hier geen uitzondering op. Deze paragraaf ziet toe op hoe inwoners van Flevoland betrokken kunnen worden bij besluitvormingstrajecten aangaande nieuw beleid voor grote bedrijfsvestigingen, inclusief datacenters. Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden in:

- 1) Informeren van inwoners
- 2) Participeren van inwoners in besluitvormingstrajecten

In deze paragraaf wordt ingegaan op beide aspecten, waarbij de focus ligt op het vervolgproces om te komen tot vertaling van de kaders die in dit document zijn beschreven, in bijvoorbeeld nieuw beleid. Deze paragraaf gaat nadrukkelijk niet over participatie van inwoners in het tot stand komen van dit kaderdocument en de vaststelling daaromtrent. Hiermee geeft deze paragraaf invulling aan *Amendement B – Informeren bewoners* aangenomen in Provinciale Staten op 9 juni 2021.

1) Informeren van inwoners

Informeren van inwoners ziet vooral toe op het ontwikkelen van een communicatieplan bij nieuwe beleidsontwikkelingstrajecten, zodat inwoners in de verschillende stadia van beleidsontwikkeling zorgvuldig en transparant meegenomen worden. De gemeenten zijn voor de individuele inwoner een herkenbaar aanspreekpunt. De provincie kan daarom ook het beste gebruikmaken van dit afzenderschap van de gemeenten. Als gezamenlijke afzender wordt de provincie voor veel inwoners relevanter en bekender dan wanneer de boodschap alleen van de provincie komt.³⁷

Aangezien de impact van grote bedrijfsvestigingen, waaronder datacenters, groot kan zijn op de omgeving en ook invloed heeft op toekomstige ontwikkelmogelijkheden in een gebied, is het belangrijk om inwoners tijdig en op de juiste manier (toegankelijk, begrijpelijk) mee te nemen in beleidstrajecten en besluitvormingstrajecten.

Een goede kernboodschap moet gebalanceerd zijn en via de juiste communicatiekanalen worden afgegeven. Aan de ene kant moet deze boodschap voldoende informatie bevatten, aan de andere

³⁷ SiR communicatie & participatie 'Adviesrapport inwonersparticipatie Kaderdocument datacenters Provincie Flevoland';

kant moet deze niet te gedetailleerd op zaken ingaan. Inwoners hoeven geen experts op het gebied van datacenters te worden, maar moeten wel het verschil weten tussen verschillende typen datacenters en tussen datacenters en andere economische ontwikkelingen, evenals de (on)mogelijkheden bij de datacenterontwikkelingen. Ze moeten geïnformeerd worden over de huidige situatie (aanwezigheid van datacenters, huidig beleid) in hun gemeente en over de eventuele gevolgen van de voorgenomen ontwikkeling voor de omgeving. Daarom wordt geadviseerd³⁸ om deze informatie regelmatig, kort en bondig te delen middels relevante communicatiekanalen.

2) Participatie van inwoners in besluitvormingstrajecten

Uitgaande van het feit dat er voor een datacenter- en/of specifieke gebiedsontwikkeling beleidsaanpassingen nodig zijn, worden vooralsnog twee trajecten/varianten geschetst waarop inwoners (en andere belanghebbenden en belangstellenden) invloed kunnen uitoefenen op het nieuwe beleid:

- Variant 1: *reguliere betrokkenheid* bij het beleidsproces (variant 1: wettelijk minimum), of
- Variant 2: *uitgebreidere betrokkenheid* bij het beleidsproces (meer dan regulier) voor inwoners, belanghebbenden en belangstellenden).

De uiteindelijke keuze voor een variant zal/kan plaatsvinden bij de te doorlopen beleidsprocessen.

Variant 1 –Reguliere betrokkenheid bij het beleidsproces

Bij reguliere betrokkenheid en dus wettelijk minimum zijn de volgende stappen te onderscheiden in het beleidsproces:

1. Beleidsformulering: De overheid (provincie en/of gemeenten en waterschap) gaat na welk beleid gewenst is en welke aanpassing van het huidige beleid daarvoor nodig is (zie stappen 1a en 1b, tabel 1).
2. Beleidstraject: Indien er voor de aanpassing van het beleid een Milieueffectrapport (hierna: MER) moet worden opgesteld (stap 2c, tabel 1), wordt dit eerst via Notitie Reikwijdte en Detailniveau kenbaar gemaakt (stap 3, tabel 1).
3. Beleidsaanpassing in ontwerp: Mede op basis van het MER wordt een ontwerp voor de aanpassing van het huidige beleid opgesteld. Dat ontwerp wordt 6 weken voor een ieder ter inzage gelegd (stap 5b, tabel 4.1), ook voor inwoners. Gedurende die termijn van 6 weken kunnen zienswijzen worden ingediend.
4. Definitieve beleidsaanpassing: Op de zienswijzen wordt een reactie gegeven welke wordt gebundeld in een antwoordnota (stap 6b, tabel 4). Aan de hand daarvan stellen PS (en/of de gemeente en het waterschap) de aanpassing van beleid vast.

Het volledige proces kan vervat worden in de volgende stappen (zie tabel 1), waarbij ook inzichtelijk is gemaakt hoe er wordt gehandeld in het geval van geen MER.

³⁸ SiR communicatie & participatie 'Adviesrapport inwonersparticipatie Kaderdocument datacenters Provincie Flevoland';

Tabel 1: Betrokkenheid GS/PS/ inwoners in beleidsproces volgens wettelijk minimum

Toelichting:

Groen = Publieksmomenten waarop o.a. inwoners inspraak krijgen in het beleidsvormingsproces; hiervoor ontvangen PS/raden/waterschap ook een uitnodiging

Goud = bespreking in GS/PS

Zwart = ambtelijke werkprocessen

Vastgesteld Kaderdocument		
Processtap		
1. Beleidsformulering	(1a) Verkenning gewenste aanpassing huidig beleid	
	(1b) Inventarisatie huidig relevant beleid en beleidsregels	
2. Beleidstraject	(2a) Bepalen gewenst beleid/benodigde aanpassing van huidig beleid. (2b) Bepalen of voor de gewenste aanpassing van huidige beleid een MER nodig is.	
	(2c) Bepalen welke aanpassing in welk beleidstraject kan plaatsvinden.	
	Zonder MER	Met MER
	GS/PS: keuze welke aanpassing in welk beleidstraject plaatsvindt	GS/PS: keuze welke aanpassing in welk beleidstraject plaatsvindt
		(3) Kennisgeving Notitie Reikwijdte en Detailniveau.
3. Beleidsaanpassing in ontwerp	(4a) Ontwerp aanpassing beleid opstellen	(4b) MER behorend bij aanpassing geldend beleid opstellen
	GS/PS: akkoord voor ter inzage legging?	GS/PS: akkoord voor ter inzage legging?
	(5a) Ontwerpbeleid ter inzage	(5b) Ontwerpbeleid + MER ter inzage
4. Definitieve beleidsaanpassing	(6a) Antwoordnota op zienswijzen	(6b) Antwoordnota op zienswijzen
	GS/PS: antwoordnota en voorstel voor vaststelling akkoord?	GS/PS: antwoordnota en voorstel voor vaststelling, incl. eventueel bijgesteld MER akkoord?
	Vaststelling aanpassing beleid	Vaststelling aanpassing beleid+(bijgesteld)MER
	(7a) Kennisgeving vaststelling	(7b) Kennisgeving vaststelling

Variant 2 – Uitgebreidere betrokkenheid bij het beleidsproces:

In variant 2 zijn in het proces tot beleidsaanpassing, in aanvulling op het wettelijk minimum (variant 1), de volgende extra interactiemomenten met burgers en bedrijven/belanghebbenden en belangstellenden:

- Bij de start van de verkenning van de benodigde aanpassing van het bestaande beleid worden burgers en bedrijven/belanghebbenden en belangstellenden namelijk in de gelegenheid gesteld om op het voornemen tot aanpassing van het bestaande beleid te reageren (zie stappen 3a t/m 3c, tabel 2). De ontvangen reacties kunnen meegenomen worden bij de verkenning en de vertaling een ontwerp van de aanpassing van het beleid.
- Verder kan ervoor worden gekozen om tussendoor de uitkomsten en stand van zaken te presenteren aan belanghebbenden en belangstellenden (stap 5 en stap 8, tabel 2).

Het volledige proces kan vervat worden in de volgende stappen (zie tabel 2), waarbij ook inzichtelijk is gemaakt hoe er wordt gehandeld in het geval van geen MER.

Tabel 2: Betrokkenheid GS/PS/ inwoners in uitgebreidere beleidsproces

Toelichting:

Groen = Publieksmomenten waarop o.a. inwoners inspraak krijgen in het beleidsvormingsproces; hiervoor ontvangen PS/raden/waterschap ook een uitnodiging

Goud = bespreking in GS/PS

Zwart = ambtelijke werkprocessen

Vastgesteld Kaderdocument			
1. Beleidsformulering	(1a) Verkenning gewenste aanpassing huidig beleid		
	(1b) Inventarisatie huidig relevant beleid en beleidsregels		
2. beleidstraject	(2a) Bepalen gewenst beleid/benodigde aanpassing van huidig beleid.		
	(2b) Bepalen of voor de gewenste aanpassing van huidige beleid een MER nodig is.		
	(2c) Bepalen welke aanpassing in welk beleidstraject kan plaatsvinden.		
	Zonder MER	Met MER	(nog) uitgebreidere variant +
	GS/PS: keuze welke aanpassing in welk beleidstraject plaatsvindt	GS/PS: keuze welke aanpassing in welk beleidstraject plaatsvindt	
	(3a) Kennisgeving voornemen aanpassing beleid (incl. benoemen uitgangspunten voor dat beleid) en eventueel daarvoor te verrichten onderzoek.	(3b) Kennisgeving voornemen aanpassing beleid (incl. benoemen uitgangspunten voor dat beleid) en daarvoor te verrichten onderzoek, waaronder Notitie Reikwijdte en Detailniveau.	(3c) Kennisgeving zoals bedoeld onder (3a) en (3b) met uitnodiging om alternatieven aan te dragen.
3. Beleidsaanpassing in ontwerp	(4a) Ontwerp aanpassing beleid opstellen		
	(4b) MER behorend bij aanpassing geldend beleid opstellen		
			(5) Presentatie uitkomsten en contouren ontwerp aanpassing beleid

	GS/PS: akkoord voor ter inzage legging?	GS/PS: akkoord voor ter inzage legging?	
	(6a) Ontwerpbeleid ter inzage	(6b) Ontwerpbeleid + MER ter inzage	
4. Definitieve beleidsaanpassing	(7a) Antwoordnota op zienswijzen opstellen	(7b) Antwoordnota op zienswijzen opstellen	
			(8) Presentatie uitkomsten en contouren vast te stellen aanpassing beleid
	GS/PS: antwoordnota en voorstel voor vaststelling akkoord?	GS/PS: antwoordnota en voorstel voor vaststelling, incl. eventueel bijgesteld MER akkoord?	
	Vaststelling aanpassing beleid	Vaststelling aanpassing beleid+(bijgesteld)MER	
	(9a) Kennisgeving vaststelling	(9b) Kennisgeving vaststelling	

Keuzes en overwegingen

In tabel 3 zijn het PS-amendement en de nodige aandachtspunten voor het onderdeel Communicatie en Participatie weergegeven. Deze informatie dient te worden beschouwd als context en afwegingskader bij de formulering van de voorgestelde keuzes.

Tabel 3

Amendement PS	‘op welke manier en door welke overheidsinstantie inwoners tijdig en juist geïnformeerd kunnen worden over het proces en de uitvoering?’
Uitkomst gesprek met motie indieners PS*	- Bij ieder nieuw initiatief met een grote impact op ruimte, energie en/of water dienen inwoners tijdig en juist te worden geïnformeerd over het initiatief; - De informatie dient objectief en neutraal te zijn, door de juiste partij gegeven (geen ‘verkooppraatjes’). - De boodschap dient eenduidig te zijn vanuit alle overheden. - Inwoners laten participeren in besluitvormingsprocessen aangaande beleid grote bedrijfsvestigingen. - Inwoners pro-actief en vooraf informeren in besluitvormings- en vestigingsprocessen (i.p.v. achteraf als besluit al is genomen) met heldere boodschap door juiste bestuurslaag. - Belangrijk is het besef dat participatie maatwerk is. Een participatiegesprek moet relevant zijn voor de deelnemers. Participatie is een middel en moet geen doel op zichzelf zijn. - Kortom: Vooraf nadenken over 1. het doel, 2. door wie, 3. wanneer en 4. Hoe, in welke vorm.
Aandachtspunten gemeenten en/of andere belanghebbenden	- Omgevingswet verplicht straks participatie. Hiermee wordt al voor een deel uitvoering gegeven aan het amendement - Gemeenten werken ook aan eigen participatiebeleid (bv Nota Burgerparticipatie 2021, gemeente Almere).

	• Behoefte aan eenduidig definiëring van participatie: Meepraten is één ding, maar invloed uitoefenen is twee. Participatie bij datacenters is zeker vereist, vooraf zoveel mogelijk informeren, maar de rollen tussen gemeente en provincie duidelijk verdelen. • Goed om de evaluatie op het gebied van communicatie rondom bekende datacenterprojecten mee te nemen.
Te overwegen keuzes	a. Voor communicatie en participatie richting inwoners wordt aangesloten bij de strategie die wordt ontwikkeld in het kader van verschillende besluitvormingsprocessen, waaronder de Omgevingswet; b. Communicatie- en participatie wordt in afstemming met gemeenten en andere relevante stakeholders gedaan, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten op bestaande processen en structuren en de rollen en verantwoordelijkheden duidelijk gedefinieerd zijn (o.a. wie communiceert waarover).

* Betrof een gesprek met de opstellers over de betekenis en bedoeling van het aangenomen *Amendement B – Informeren bewoners* in Provinciale Staten op 9 juni 2021.

Bijlage 3 – Juridische Toets Kaderdocument Datacenters Flevoland

NOTITIE

Aan Provincie Flevoland
Inzake Juridische Toets Kaderdocument Datacenters Flevoland
Datum 22 augustus 2022

Management samenvatting¹

In deze notitie wordt ingegaan op het Kaderdocument. Daarbij wordt aangegeven of het document (met de daarin geschetste voorwaarden) juridisch uitvoerbaar is en welke aandachtspunten wij meegeven voor (de uitwerking van) het Kaderdocument.

Wij zien géén aspecten die de juridische uitvoerbaarheid van het Kaderdocument onmogelijk maken of substantieel verhinderen. Wel hebben wij enkele aandachtspunten ten aanzien van de uitwerking van het Kaderdocument en de daarin opgenomen voorwaarden.

De verschillende bevoegdheden van GS en PS (en de juridische werking van 'beleidsregels') leiden tot de aanbeveling om de respectievelijke bevoegdheden goed in kaart te brengen, om zo de juiste beleidsambities (juridisch) te koppelen aan de corresponderende bevoegdheid en bestuursorganen. Dit geldt ook specifiek voor het thema 'Water'.

Bij de verdere uitwerking van het Kaderdocument adviseren wij rekening te houden met (artikel 15 van) de Dienstenrichtlijn en met Europese regelgeving. Tevens zullen wettelijke ontwikkelingen (Omgevingswet en Warmtewet 2.0) ertoe leiden dat op het moment van het vaststellen van het beleid een ander (formeel) kader bestaat dan nu (ten tijde van het Kaderdocument). Inhoudelijk zien wij daarin overigens ook geen onoverkomelijke problemen met de juridische uitvoerbaarheid.

Met betrekking tot het thema 'Energie' adviseren wij rekening te houden met de uitzondering op de verordnungsbevoegdheid van PS uit de E-wet en de Warmtewet. Tevens adviseren wij om in de verdere beleidsvorming de ontwikkelingen op Europees niveau te betrekken, aangezien die de beleidsvorming kunnen vergemakkelijken en kunnen faciliteren.

Met betrekking tot het thema 'Ruimte' adviseren wij het criterium van 'nabijheid bij een 380 kV net' nader te onderbouwen vanuit ruimtelijke relevantie of het criterium uit te breiden (naar 150 en/of 220 kV). Ook adviseren wij goed af te wegen welke ruimtelijke beperkingen worden toegepast om effectief te kunnen sturen (vermogen/oppervlakte/bouwlagen).

Met betrekking tot de thema's 'Duurzaamheid' en 'Economie' hebben wij geen materiele aandachtspunten.

¹ De management samenvatting dient in samenhang met de gehele notitie te worden gelezen. De definities gebruikt in de management samenvatting zijn omschreven verderop in de notitie.

1 Inleiding

- 1.1 De Provincie Flevoland (de **Provincie**) is voornemens om (ruimtelijk) beleid vast te stellen voor de vestiging van datacenters in Flevoland. Daartoe is het (concept) '*Kaderdocument Datacenters Flevoland*'² opgesteld door de Afdeling Strategie en Beleid van de Provincie (het **Kaderdocument**). Voor deze notitie is uitgegaan van "versie 22" van het Kaderdocument. Eventuele wijzigingen in latere versies zijn in deze notitie niet betrokken.
- 1.2 Van Doorne N.V. is gevraagd om te beoordelen of de in het Kaderdocument geschetste randvoorwaarden juridisch uitvoerbaar zijn. Ook is gevraagd of er aandachtspunten zijn bij de verdere uitwerking van het Kaderdocument naar provinciaal beleid.
- 1.3 In deze notitie werken wij de resultaten van de gevraagde toets uit en gaan wij in op de aanwezige aandachtspunten bij de verder uitwerking van het Kaderdocument. In de Hoofdstukken 2 en 3 zal daartoe worden ingegaan op de voorgeschiedenis en het Kaderdocument. Vervolgens zal in Hoofdstuk 4 worden ingegaan op de juridische uitvoerbaarheid van het Kaderdocument. Hoofdstukken 5 tot en met 11 behandelen de aandachtspunten per thema / hoofdstuk uit het Kaderdocument die de Provincie (aanvullend) in acht zou kunnen nemen bij het uitwerken van het Kaderdocument naar provinciaal beleid.
- 1.4 Zoals verzocht zal in deze notitie een juridische toets worden uitgevoerd, waarbij vanuit een juridisch perspectief (en niet vanuit een beleidsmatig of politiek perspectief) aandachtspunten zijn geformuleerd.

2 Voorgeschiedenis

- 2.1 Op 24 juni 2020 is de motie '*Randvoorwaarden datacentra in Flevoland*' aangenomen door Provinciale Staten van Flevoland (**PS**).³ In deze motie is het College van Gedeputeerde Staten van Flevoland (**GS**) verzocht om randvoorwaarden voor de vestiging van datacentra in Flevoland te onderzoeken. Deze motie is mede ontstaan door de ontwikkelingen op het gebied van het beoogde Meta-datacentrum in Zeewolde⁴ en de discussies die zijn ontstaan bij de datacenters in (Noord) Noord-Holland.⁵
- 2.2 Ter uitvoering van voornoemde motie is op 9 juni 2021 in de Statenvergadering van Flevoland de '*Startnotitie Kaderdocument voor datacenters in Flevoland*'⁶ door GS voorgelegd aan PS. Deze startnotitie beschrijft het voorgenomen proces om tot een nieuw beleid voor de vestiging van datacenters in Flevoland te komen.
- 2.3 In de startnotitie worden vijf vraagstukken benoemd, te weten i) beschikbaarheid van duurzame energie, ii) watergebruik, iii) restwarmte/hergebruik van energie, iv) ruimtelijke inpassing, en v)

² Registratienummer #2978901.

³ Registratienummer #2633752.

⁴ [https://www.lokaleomroepzeewolde.nl/zeewoldekiest/dossiers/datacenter-zeewolde?filter_tag\[0\]=40](https://www.lokaleomroepzeewolde.nl/zeewoldekiest/dossiers/datacenter-zeewolde?filter_tag[0]=40)

⁵ <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/277379/datacenters-wieringermeer>

⁶ Registratienummer #2663395.

diversificatie economisch ecosysteem. Deze vraagstukken dienen te worden betrokken in het op te stellen kaderdocument en de eventueel daarop gebaseerde beleidsaanpassingen.

- 2.4 Naar aanleiding van de startnotitie is het Kaderdocument opgesteld. Het Kaderdocument bestaat uit drie hoofdstukken en twee bijlagen. Hoofdstuk 1 bestaat uit de introductie en Hoofdstuk 2 gaat in op de voorgestelde kaders voor datacenters in Flevoland. Hoofdstuk 3 schetst het vervolgproces. Bijlage I omschrijft de huidige toepasselijke beleidskaders ten aanzien van datacenters en Bijlage II omvat de achtergronden en uitwerkingen van de in Hoofdstuk 2 voorgestelde kaders.
- 2.5 Het doel van het Kaderdocument is om als kader voor verdere beleidsvorming en/of beleidsaanpassing binnen de Provincie te dienen.

3 Het Kaderdocument

Achtergrond

- 3.1 In het Kaderdocument wordt uiteengezet wat momenteel het 'landschap' is voor de vestiging van datacenters in Nederland. Kort samengevat (en relevant voor de verdere beoordeling van het Kaderdocument) is de ontwikkeling en vestiging van datacenters in Nederland populair vanwege met name de goede energie- en digitale infrastructuur. De realisatie van datacenters heeft daarbij een positief effect op de arbeidsmarkt en onderwijs in Nederland. Daartegenover staat de impact van datacenters op het verbruik van energie, water en ruimte.
- 3.2 Het ligt voor de hand dat nieuwe vestigingen van datacenters zich in Flevoland willen vestigen, vanwege de relatieve nabijheid van infrastructuur, zoals de internetknooppunten in de Metropool Regio Amsterdam (**MRA**) en beschikbaarheid van ruimte. Daarnaast leggen de meest populaire gebieden voor de vestiging van datacenters, de gemeente Haarlemmermeer en Amsterdam, verregaande beperkingen tot zelfs verboden op aan nieuwvestigingen. Ook in de Provincie Noord-Holland (**NH**) is een strategisch beleidsdocument vastgesteld waarin de mogelijkheden voor locaties voor de vestiging van nieuwe datacenters sterk wordt gelimiteerd.
- 3.3 Zowel deze ontwikkelingen als de bestaande vraag naar nieuwe datacenters in Nederland zal er volgens het Kaderdocument toe leiden dat Flevoland als vestigingslocatie in populariteit toeneemt.
- 3.4 Gelet op het gebrek aan wet- en regelgeving die specifiek de impact van datacenters reguleert (ten aanzien van ruimte, energie en water) wordt in het Kaderdocument een kader geschetst voor het aanbrengen van sturing in de keuze voor locaties voor datacenters en de uitvoering van realisatieplannen in Flevoland.

Inhoud

- 3.5 In Hoofdstuk 1 en 3 van het Kaderdocument worden de aanleiding respectievelijk de opvolging van het Kaderdocument behandeld. Hoofdstuk 2 omvat de daadwerkelijk voorgestelde kaders (richting beleidsvorming). Het Kaderdocument schetst daarnaast in Bijlage I de toepasselijke beleidskaders van de Rijksoverheid en andere overheden/partners in het gebied van de Provincie in het kader van datacenters. In Bijlage II van het Kaderdocument wordt ingegaan op de beoogde kaders per thema, i) algemeen, ii) energie, iii) ruimte, iv) economie, v) water en vi) duurzaamheid.

- 3.6 Hoofdstuk II.7 van Bijlage II van het Kaderdocument gaat in op de beoogde communicatie ten aanzien van het nieuwe beleid voor datacenters. Hierin wordt een kader gegeven voor het informeren van inwoners over nieuwe beleidsontwikkelingstrajecten, maar ook over de participatie van inwoners in nieuwe beleidsvorming.
- 3.7 Het Kaderdocument bevat een groot aantal overwegingen vanuit zowel PS, GS als betrokken partijen (zoals gemeentes en waterschappen). Het Kaderdocument bevat nog geen 'harde keuzes' en formele standpunten.

4 Juridische uitvoerbaarheid

- 4.1 In dit Hoofdstuk zullen wij aan de hand van de thema's '*bevoegdheid*' en '*kader*' ingaan op de uitvoerbaarheid van het Kaderdocument onder de op de Provincie toepasselijke wet- en regelgeving. Daarbij zal worden beoordeeld of het verder uitwerken van het Kaderdocument conform de daarin opgenomen uitgangspunten tegen juridische onmogelijkheden of belemmeringen aanloopt.

Bevoegdheid

- 4.2 De bevoegdheid om over te gaan tot het instellen van bepaalde regels of het uitvoeren van bepaalde (rechts)handelingen kan op grond van de Provinciewet (**Provw**) of op grond van specifieke wetgeving zijn toebedeeld.⁷ Artikel 124 en 125 van de Grondwet geeft aan dat het provinciaal bestuur bestaat uit PS en GS.⁸ PS hebben daarbij op grond van artikel 143 Provw de bevoegdheid gekregen om verordeningen vast te stellen, voor zover die bevoegdheid niet aan GS (of de Commissaris van de Koning) is toegekend. Andere bevoegdheden '*tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de provincie*' zijn in artikel 143, tweede lid Provw ook aan PS toegekend.
- 4.3 De bevoegdheden van GS zijn opgenomen in artikel 105, tweede lid en 158 Provw. Daarnaast kunnen PS bevoegdheden delegeren⁹, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet.¹⁰ Ten aanzien van gedelegeerde bevoegdheden geldt op grond van artikel 10:17 van de Algemene wet bestuursrecht (**Awb**) dat de '*delegans*', in dit geval PS, zelf niet meer de bevoegdheid kan uitoefenen als die is gedelegeerd aan de '*delegataris*', in dit geval GS. Wel kan de delegans beleidsregels geven aan de delegataris¹¹ ter uitvoering van de gedelegeerde bevoegdheid en kan de delegans op elk moment de delegatie weer intrekken.¹²
- 4.4 Een voorbeeld van een geval waarin een specifieke wet bevoegdheden schept is in het kader van ruimtelijke ordening, waarbij de Wet ruimtelijke ordening (**Wro**) in artikel 4.1, vijfde lid de bevoegdheid om een provinciaal voorbereidingsbesluit vast te stellen toebedeelt aan PS. Ook de bevoegdheid om een of meer provinciale structuurvisies vast te stellen is in artikel 2.2 Wro toebedeeld aan PS. Artikel 3.26 Wro geeft PS weer de bevoegdheid om een provinciaal

⁷ Ook kunnen specifieke wetten de bevoegdheden ontnemen, zoals in het geval van de Elektriciteitswet of Warmtewet – zie Hoofdstuk 5.

⁸ Artikel 125, eerste lid Grondwet schrijft dat provinciale staten aan het hoofd van de provincie staan en dat van het bestuur van de provincie ook gedeputeerde staten deel uitmaken.
⁹ Artikel 152 Provw.

¹⁰ Of in de gevallen genoemd in artikel 152, tweede lid Provw.

¹¹ Op grond van artikel 10:16 Awb.

¹² Op grond van artikel 10:17 Awb.

inpassingsplan vast te stellen en artikel 3.33 Wro kent PS de bevoegdheid toe om categorieën aan te wijzen waarvoor de provinciale coördinatieregeling geldt.

- 4.5 Op grond van artikel 4.2 Wro zijn GS bevoegd om een aanwijzing te geven aan gemeenteraden¹³ om bepaalde bestemmingsplannen vast te stellen. GS zijn daarnaast op grond van de Wro belast met de uitvoering van de door PS vastgestelde verordeningen en besluiten, zoals onder meer uitgeschreven in artikel 3.26 en 3.33 Wro. Ook kunnen PS in hun besluiten bepaalde uitvoeringsbesluiten overdragen aan GS, zoals opgenomen in artikel 4.1, vijfde lid en artikel 4.1a, eerste lid Wro.
- 4.6 De bevoegdheden voor het vaststellen van een provinciale verordening door PS (art. 4.1 Wro), een provinciaal inpassingsplan door PS (art. 3.26 Wro) en een aanwijzing door GS (art. 4.2 Wro) kunnen worden uitgeoefend *'indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken'*¹⁴. Dit betekent dat deze bevoegdheden alleen bestaan voor provinciale belangen. Wanneer daarvan sprake is, volgt echter niet expliciet uit de Wro. Wel is in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de **Afdeling**) mede op grond van de wetsgeschiedenis hier nadere invulling aan gegeven:
- 'Dit brengt mee dat voor het antwoord op de vraag of een belang een provinciaal belang is, bepalend is of het belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten.'*¹⁵
- 4.7 Verder heeft de Afdeling geoordeeld dat bij de vraag of sprake is van een provinciaal belang moet worden beoordeeld *'of provinciale staten zich het belang waarvoor het inpassingsplan is vastgesteld in redelijkheid als provinciaal belang hebben kunnen aantrekken'*.¹⁶
- 4.8 Op grond van de Wro en de jurisprudentie van de Afdeling volgt derhalve dat een bepaald belang kan worden gezien als provinciaal belang, als PS of GS (afhankelijk van de bevoegdheid) het belang in redelijkheid als provinciaal belang hebben kunnen beschouwen.
- 4.9 Voor het uitoefenen van de regel-stellende bevoegdheden in het kader van de ruimtelijke ordening¹⁷ moet het bevoegd gezag (GS of PS) motiveren waarom zij van oordeel is dat sprake is van een provinciaal belang. Uit het Kaderdocument blijkt dat de Provincie kaders gaat voorschrijven voor datacenterontwikkelingen met een totaal elektrisch aansluitvermogen van minimaal 50 MW.¹⁸
- 4.10 Indien ruimtelijke regels worden vastgesteld voor deze categorie (<50 MW), dient te worden gemotiveerd waarom 50 MW als ondergrens is genomen voor 'bovengemeentelijke' regulering. Die motivering moet redelijk zijn om aan de toets van de Afdeling te kunnen voldoen. Het opstellen van een dergelijke motivering lijkt ons echter goed haalbaar te zijn. Het Kaderdocument omschrijft immers (ruimtelijke) aspecten van energie- en waterverbruik en warmte, die een gemeente-

¹³ Gelegen in de provincie van GS.

¹⁴ Art. 4.1 en 4.2 Wro. Art. 3.26 Wro spreekt over *'indien sprake is van provinciale belangen'*.

¹⁵ AbRvS 16 februari 2011, nr. 201005138/1/R2, r.o. 2.4.1 (ECLI:NL:RVS:2011:BP4732).

¹⁶ AbRvS 27 oktober 2021, nr. 202100063/1/R3, r.o. 19.1 (ECLI:NL:RVS:2021:2386) en AbRvS 28 oktober 2020, nr. 201903074/1/R., r.o. 30.2 (ECLI:NL:RVS:2020:2566).

¹⁷ Zoals een provinciaal inpassingsplan, een provinciale verordening of een reactieve aanwijzing.

¹⁸ Pagina 16 Kaderdocument.

overschrijdende regulering of coördinatie vereisen (en derhalve als provinciaal belang kunnen worden beschouwd). Bij het gebruik maken van dergelijke regelgevende bevoegdheden dient de volledige onderbouwing en motivering uiteraard ten grondslag aan dat besluit te worden gelegd.¹⁹

- 4.11 In het kader van de milieuwetgeving bestaat ook de mogelijkheid dat de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag omgevingsvergunning voor milieu op grond van artikel 2.1, eerste lid, sub e van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (**Wabo**) bij GS ligt. Hoewel het uitgangspunt is dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de inrichting (het datacenter) wordt opgericht het bevoegd gezag is, worden in sommige gevallen andere bevoegde gezagen aangewezen.
- 4.12 Deze afwijkende gevallen zijn onder meer opgenomen in het Besluit omgevingsrecht (**Bor**). Op grond van artikel 3.3 Wabo zijn GS bevoegd te beslissen op een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor milieu in gevallen waarvoor dat is bepaald in Bijlage I, onderdeel C Bor én sprake is van een zogenaamde IPPC-inrichting.
- 4.13 Op basis van Bijlage 1, onderdeel C, onder 1.3 a Bor zijn GS bevoegd te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning ten aanzien van 'inrichtingen waar een of meer elektromotoren of verbrandingsmotoren aanwezig zijn met een totaal geïnstalleerd motorisch vermogen van 15 MW of meer'. Indien daarbij een nominaal thermisch ingangsvermogen van 50MW of meer aanwezig is,²⁰ is sprake van een IPPC-inrichting en wordt voldaan aan de vereisten uit artikel 3.3 en zijn GS bevoegd gezag.
- 4.14 Om te beoordelen of een datacenter valt onder de vergunningverlenende bevoegdheid van GS is met name de noodstroomvoorziening van belang (omdat die gebruik maakt van verbrandingsmotoren). Hoewel de noodstroomvoorziening doorgaans niet of nauwelijks in bedrijf is, telt de capaciteit in de meeste gevallen wel mee bij de bepaling wie het bevoegd gezag is.²¹ De meeste datacenters zijn voorzien van ruime noodcapaciteit²² dus het is niet onaannemelijk dat bij nieuwe vestigingen GS bevoegd gezag zullen zijn.
- 4.15 In gevallen waarin GS of PS geen expliciete bevoegdheden hebben is het uiteraard wel mogelijk om beleid (in de zin van ambitie of strategie) toe te passen die wordt uitgevoerd door het aangaan van samenwerkingen en afspraken met de wél bevoegde gezagen. Bijvoorbeeld kan PS in de provinciale structuurvisie opnemen dat zij bepaalde sturing op kleine datacenters (<50 MW) wil toepassen. Die sturing zal dan via overleg met het gemeentelijke bevoegd gezag moeten, omdat geen sprake zal zijn van een provinciaal belang²³.
- 4.16 Naast publiekrechtelijke bevoegdheden is het uiteraard voor de Provincie ook mogelijk om privaatrechtelijke handelingen (of feitelijke handelingen) aan te gaan. Met privaatrechtelijke handelingen kan een Provincie ook ambities realiseren, zoals door het aangaan van convenanten, samenwerkingsovereenkomsten of andere afspraken. Hierbij geldt in grote mate de contractsvrijheid, zij het dat publiekrechtelijke regelgeving zoals de Aanbestedingswet 2012, de

¹⁹ Dat wil zeggen dat in het besluit moet worden gemotiveerd waarom het bestuursorgaan vindt dat sprake is van een provinciaal belang.

²⁰ Op grond van Bijlage I, 1.1 van de Richtlijn 2010/75/EU inzake Industriële Emissies (RIE).

²¹ Bijvoorbeeld de gemeenteraad of het algemeen bestuur van het waterschap.

²² Datacenters hebben doorgaans in ieder geval een 'redundancy' met een noodvoorziening om het hele systeem op te vangen bij een power outage. In sommige gevallen is er zelfs nog meer (N+1) tot het dubbele van de noodvoorziening (2N) aan generatoren aanwezig.

²³ Als is gemotiveerd dat datacenters van méér dan 50 MW onder het provinciaal belang vallen.

Wet Markt en Overheid en andere²⁴ het privaatrechtelijk handelen van de Provincie kunnen beperken.

Werking beleid

- 4.17 De bevoegdheid tot het opstellen van beleidsregels (met juridisch gevolg) is in het algemeen niet onbeperkt. Titel 4.3 van de Awb betreft beleidsregels en in artikel 1:3, vierde lid Awb worden beleidsregels gedefinieerd als *'een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan'*.²⁵ Hierbij geldt dat een document kan worden gekwalificeerd als 'beleidsregel' als het gaat om de uitvoering van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.
- 4.18 Dit betekent dus ook dat een bestuursorgaan enkel beleidsregels – in de zin van artikel 1:3, vierde lid Awb – kan vaststellen als die zien op de uitoefening van een haar toekomende bevoegdheid. Een bestuursorgaan kan dan ook geen beleidsregels opstellen over de uitoefening van de bevoegdheid van een ander bestuursorgaan, tenzij sprake is van delegatie.
- 4.19 Indien sprake is van beleidsregels in de zin van artikel 1:3, vierde lid Awb mag een bestuursorgaan bij besluitvorming ter onderbouwing van dat besluit verwijzen naar die beleidsregel.²⁶ Ook geldt dat een bestuursorgaan in beginsel gebonden is aan die beleidsregel en daarnaar moet handelen.²⁷
- 4.20 Voor het in werking hebben van effectief en rechtsgeldig beleid is het daarom van belang dat het juiste bestuursorgaan beleid vaststelt voor de uitvoering van de bevoegdheden van dat bestuursorgaan. Een bestuursorgaan kan geen (rechtsgeldig) beroep doen op beleid met betrekking tot de uitvoering van een bevoegdheid van een ander bestuursorgaan. Het kan daarbij helpen om in kaart te brengen welke bevoegdheden van welke bestuursorganen worden betrokken in een beleidsstuk (voor datacenters in dit specifieke geval), zodat specifieke beleidselementen aan het juiste bestuursorgaan/de juiste bevoegdheid kunnen worden gekoppeld. Dit voorkomt juridische discussies over de geldigheid en toepasselijkheid van het desbetreffende beleid.
- 4.21 Beleid dat geen beleidsregel is in de zin van de Awb heeft niet dezelfde formele status als een beleidsregel²⁸. Toch kan ook dergelijk (kenbaar) beleid doorwerken in de besluitvorming van een bestuursorgaan (bijvoorbeeld als bestendige gedragslijn) of in het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten, aangezien een overheid zich in privaatrechtelijke handelingen ook moet houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.²⁹ Handelen in strijd met informeel beleid (bij het aangaan van een overeenkomst) zou dan in strijd kunnen komen met bijvoorbeeld het vertrouwensbeginsel of het rechtszekerheidsbeginsel.

Tussenconclusie bevoegdheid

²⁴ Bijvoorbeeld is het Didam-arrest (ECLI:NL:HR:2021:1778) van toepassing bij het uitgeven van gronden of rechten en kan de 'twee wegen-leer' (zie o.a. ECLI:NL:HR:2020:890) verhinderen dat een overheid privaatrechtelijk handelt.

²⁵ Artikel 1:3, vierde lid Awb.

²⁶ Artikel 4:82 Awb.

²⁷ Artikel 4:84 Awb.

²⁸ In de zin van artikel 1:3, vierde lid Awb.

²⁹ Artikel 3:14 van het Burgerlijk Wetboek.

- 4.22 Uit de toepasselijke wet- en regelgeving volgt dat zowel GS en PS bevoegdheden hebben in het kader van sturing van datacenterlocaties, zowel via de ruimtelijke ordening als via het milieurecht. In het kader van de juridische uitvoerbaarheid is het aan te bevelen bij de verder vormgeving van het beleid rekening te houden met de verschillende bevoegdheden zodat het nieuwe beleid ook de beoogde werking zal hebben.
- 4.23 Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat PS geen beleidsregels³⁰ kunnen opstellen omtrent de beoordeling van aanvragen omgevingsvergunningen voor milieu (voor datacenters) aangezien dat een bevoegdheid van GS is. Omgekeerd kunnen GS geen beleidsregels vaststellen voor de uitoefening van de bevoegdheid van PS, zoals het vaststellen van de Provinciale Structuurvisie.
- 4.24 Het is derhalve van belang dat bij de verdere uitwerking van het Kaderdocument rekening wordt gehouden met de bevoegdheden van de provinciale bestuursorganen om de effectiviteit van de eventueel op te stellen beleidsregels en regelingen te waarborgen.

Juridisch beleidskader

- 4.25 In het Kaderdocument is in Bijlage 1 uiteengezet welk beleid momenteel van toepassing is dat de Provincie dient te betrekken in haar eigen beleidsvorming. Daarbij wordt het Rijksbeleid behandeld, alsmede bestaand provinciaal beleid van de Provincie. Ook is ruimte open gelaten voor een aanvulling met gemeentelijk beleid, beleid van waterschappen of van andere betrokken partijen³¹.
- 4.26 Als eerste onderdeel van het toepasselijke Rijksbeleid wordt de Ruimtelijke Strategie Datacenters 2019 van de Regionaal Economisch Ontwikkel Strategie (**REOS**) genoemd.³² Het REOS is een samenwerkingsverband tussen verschillende overheden, semi-overheden en het bedrijfsleven met als doel om de economische ontwikkeling van de belangrijkste economische regio's van Nederland te versterken. Hiertoe zijn verschillende gemeenten, provincies en de Rijksoverheid op 9 juni 2016 een bestuurlijke intentieverklaring aangegaan om de visies en ambities vast te leggen.³³ Deze verklaring is eveneens door GS ondertekend voor de Provincie.
- 4.27 Uit de bestuurlijke intentieverklaring volgt echter (in artikel 3.2) dat de afspraken uit de intentieverklaring (en daarmee van het REOS) in rechte niet afdwingbaar zijn. Ook kan iedere partij de deelname aan het REOS opzeggen (zonder reden).
- 4.28 Gelet op het voorgaande is het rapport van het REOS niet juridisch bindend voor de Provincie bij het uitwerken van het Kaderdocument. Wel geldt dat de deelname aan het REOS en diens rapportages enig vertrouwen wekt ten aanzien van de onderschrijving van de Provincie van de in die stukken opgenomen ambities en visies, maar ook dat leidt naar onze mening niet tot juridische verplichting voor de Provincie om zich onvoorwaardelijk aan de Ruimtelijke Strategie Datacenters 2019 van het REOS te houden. Los daarvan geldt eveneens dat het rapport bijna vijf jaar geleden is opgesteld, wat het niet onaannemelijk maakt dat de onderliggende feiten en omstandigheden (waaronder politieke en maatschappelijke acceptatie) kunnen zijn gewijzigd.

³⁰ In de zin van artikel 1:3, vierde lid Awb.

³¹ Genoemd zijn bijvoorbeeld Vltens en RWS, maar hier kan ook gedacht worden aan Liander/Tennet.

³² *Ruimtelijke strategie datacenters – Routekaart 2030 voor de groei van datacenters in Nederland*, REOS, maart 2019.

³³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-774304.pdf>

- 4.29 Een ander meer juridisch relevant beleidsstuk is de Nationale Omgevingsvisie³⁴ (**NOVI**), dat een Rijksstructuurvisie in de zin van artikel 2.3 Wro is. De NOVI betreft allerhande onderwerpen van de 'fysieke leefomgeving' en biedt regie richting medeoverheden (zoals de Provincie) voor hun eigen verantwoordelijkheden. De NOVI is daarmee aanzienlijk ruimer dan voorgaande Rijksstructuurvisies die voornamelijk specifieke thema's tot onderwerp hadden. Met deze brede aanpak sorteert het Rijk voor op de Omgevingswet, die de vaststelling van een nationale omgevingsvisie verplicht.³⁵
- 4.30 De NOVI is juridisch gezien ook niet bindend ten aanzien van de beleidsvorming van de Provincie, omdat de NOVI enkel de opstellende overheid (de Rijksoverheid) bindt. Wel geeft het een belangrijke richting van Rijksbeleid aan en zullen veel Rijksbesluiten worden gebaseerd op de visie uit de NOVI. Ook zal de Omgevingsagenda Noordwest³⁶ vanuit de visie van de NOVI worden ingezet door het Rijk en wordt de visievorming in de 'verstedelijkingsstrategie' voor de Metropoolregio Amsterdam³⁷ ook vanuit de NOVI ingestoken. De inhoud van de NOVI werkt daarom feitelijk wel door in andere (beleids)documenten waarbij het Rijk een partner is.
- 4.31 Ten slotte geldt dat de Rijksoverheid in aanvulling op de NOVI ambities heeft voor zestien zogenaamde NOVEX-gebieden, waarvoor ontwikkelperspectieven, uitvoeringsagenda's en regionale investeringsagenda's moeten worden uitgewerkt. Hiervoor komen in oktober 2022 nadere 'startpakketten' met ruimtelijke ambities beschikbaar voor iedere provincie, waarvan provincies worden geacht die te combineren met de provinciale ambities. Mogelijk zal de NOVEX van invloed zijn op het – aan de hand van het Kaderdocument – op te stellen provinciale beleid.
- 4.32 Uit het juridisch beleidskader zoals hierboven geschreven volgt dat het nationale beleid en het REOS geen dwingende bepalingen bevatten waar de Provincie niet van mag afwijken. Indien gewenst, zou een afwijking van dergelijke beleidsstukken met de juiste en voldoende motivering mogelijk kunnen zijn.
- Juridisch wettelijk kader*
- 4.33 Het enige wettelijke kader wat momenteel van invloed is op de vestiging van datacenters in Flevoland is het door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening genomen voorbereidingsbesluit van 16 februari 2022³⁸, dat het toestaan van vestigingen van zogenaamde hyperscale datacenters niet toestaat, in afwachting van de invoering van regelgeving daaromtrent. Die regelgeving is momenteel in voorbereiding.
- 4.34 Op 14 juni 2022 is de conceptwijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (**Barro**) in consultatie voorgelegd. Op grond van het voorgestelde artikel 2.15.2 van het Barro zal het niet zijn toegestaan om bestemmingsplannen vast te stellen waarin hyperscale datacenters worden toegestaan.
- 4.35 In artikel 2.15.1 Barro wordt een hyperscale datacenter gedefinieerd als een '*rekencentrum of datacentrum*' waar ondersteuning wordt gegeven voor dataverkeer of dataopslag, waarvan de

³⁴ Staatscourant 2020, nr. 48104, 15 september 2020.

³⁵ Artikel 3.1 Omgevingswet (nog niet in werking) – zie Hoofdstuk 10 van deze notitie.

³⁶ Waarin gedeelde regionale opgaven worden afgestemd tussen verschillende (lagen) overheden worden uitgewerkt.

³⁷ In de NOVI zijn voor specifieke gebieden verstedelijkingsstrategieën aangekondigd, waaronder voor de Metropoolregio Amsterdam, waar een deel van Flevoland ook toe wordt gerekend.

³⁸ Staatscourant 2022, nr. 5276, 16 februari 2022.

omvang meer dan 10 hectare betreft en het elektrisch aansluitvermogen 70 MW of meer bedraagt (al dan niet in combinatie met andere bouwwerken die eenzelfde geheel vormen)'. Enkel datacenters die onder deze definitie vallen worden getroffen door het verbod uit het Barro (via bestemmingsplannen).

- 4.36 In dit kader is het opvallend dat de definitie (en dus het verbod) vereist dat sprake is van 10 hectare of meer én meer dan 70 MW. Er is dus sprake van cumulatieve voorwaarden. Datacenters van 11 hectare en maar 69 MW vallen niet onder het beoogde verbod in het Barro, evenals datacenters van 9 hectare maar 80 MW.
- 4.37 Lokale overheden die bestemmingsplannen vaststellen, doorgaans de desbetreffende gemeenteraad, mogen op grond van het Barro geen bestemmingen voor 'hyperscale' datacenters toestaan. Flevolandse gemeenteraden moeten zich aan het Barro houden, maar dat laat dus mogelijkheden open om andere hyperscale datacenters³⁹ mogelijk te maken – die slechts aan één van de twee voorwaarden uit de definitie voldoen. Dit zou kunnen worden ondervangen door in Provinciale regelgeving een aanvullende beperking op te nemen ten aanzien van hyperscale datacenters die niet onder het Barro vallen.⁴⁰
- 4.38 Naast het nationaal wettelijk kader gelden ook Europese regels die van belang zijn bij de vestiging van datacenters. Eén daarvan is de richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt (de **Dienstenrichtlijn**).⁴¹ Tot de zogenaamde *Appingedam*-uitspraak⁴² van het Hof van Justitie van de Europese Unie (**HvJEU**) werd ervan uitgegaan dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing was op regels van ruimtelijke ordening en stedenbouw.⁴³ In de *Appingedam*-uitspraak is echter – kort gezegd - bevestigd dat de Dienstenrichtlijn ook geldt indien het verrichten van diensten in een bepaald geografisch gebied wordt beperkt op gronden van ruimtelijk beleid. Op grond daarvan kan ook worden betoogd dat de Dienstenrichtlijn van toepassing is op het beperken van de vestiging van datacenters (dienstverlenende bedrijven) in (Provinciaal) ruimtelijk beleid.
- 4.39 De toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn heeft tot gevolg dat bepaalde eisen niet mogen worden gesteld aan ondernemingen (of personen) om een dienst te verrichten (een 'zwarte lijst').⁴⁴ Op de zwarte lijst staan met name vergaande (discriminatoire) beperkingen. In artikel 15 van de Dienstenrichtlijn is een aantal eisen opgenomen,⁴⁵ waarvoor geldt dat die eisen alleen onder voorwaarden mogen worden gesteld aan vestigingen voor het verlenen van diensten. Eén van deze eisen ziet op kwantitatieve of territoriale beperkingen.⁴⁶ Als de vestiging van een dienst(verlener) wordt onderworpen aan kwantitatieve of territoriale beperkingen valt die eis onder artikel 15 Dienstenrichtlijn. Hiervan is sprake als het aantal vestigingen wordt gemaximeerd of wordt beperkt tot bepaalde gebieden.
- 4.40 Een eis uit artikel 15 Dienstenrichtlijn mag alleen worden gesteld indien wordt voldaan aan de voorwaarden genoemd in artikel 15, derde lid Dienstenrichtlijn:

³⁹ Anders dan in de zin van artikel 2.15.1 Barro (zoals voorgesteld).

⁴⁰ Hierbij wordt gewezen op het feit dat de definitie uit het Barro nog kan worden aangepast voor vaststelling.

⁴¹ De Dienstenrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Dienstenwet.

⁴² HvJEU, 30 januari 2018, B&W van Amersfoort tegen X B.V. (C-360/15) en Visser Vastgoed Beleggingen B.V. tegen de Raad van Appingedam (C-31/16), ECLI:EU:C:2018:44.

⁴³ AbRvS 30 april 2014, nr 201306714/1/R1 (ECLI:NL:RVS:2014:1561) r.o. 7.8

⁴⁴ Artikel 14 Dienstenrichtlijn.

⁴⁵ Een soort 'grijze lijst'.

⁴⁶ Artikel 15, tweede lid, sub a Dienstenrichtlijn.

- a) De eisen mogen geen onderscheid maken naar plaats van hun statutaire zetel (de discriminatietoets);
- b) De eisen moeten zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang⁴⁷, zoals bescherming van het milieu en stedelijk milieu (de noodzakelijkheidstoets); en
- c) De eisen mogen niet verder gaan dan nodig is om het nagestreefde doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt (evenredigheids-toets). In het kader van de evenredigheidstoets dient ook te worden beoordeeld dat het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd.⁴⁸

4.41 Het bestuursorgaan dat de bedoelde eisen stelt dient te onderbouwen dat is voldaan aan de toets uit artikel 15, derde lid Dienstenrichtlijn, indien en voor zover door een appellant wordt aangevoerd dat sprake is van een beperkende eis in de zin van de Dienstenrichtlijn.⁴⁹ Als een bestuursorgaan niet of onvoldoende onderbouwt dat wordt voldaan aan te criteria kan het risico bestaan dat een beleidsregel of regelgeving buiten toepassing wordt gelaten (of onverbindend wordt verklaard) wegens strijd met de Dienstenrichtlijn.

4.42 Hoewel de verenigbaarheid met de Dienstenrichtlijn doorgaans pas ter sprake komt bij een juridische procedure, verdient het aanbeveling bij het vaststellen van beleid of regelgeving die artikel 15-eisen bevat al te de verenigbaarheid met de dienstenrichtlijn te kunnen onderbouwen.

Tussenconclusie kader

4.43 Uit het voorgaande volgt dat het juridisch kader waarbinnen het Kaderdocument moet worden uitgewerkt bestaat uit nationaal (Rijks)beleid en nationaal en Europees recht. Het nationaal beleid is strikt juridisch gezien niet bindend voor de Provincie, maar nationaal beleid zal doorgaans als uitgangspunt gelden voor nationale wet- en regelgeving. Aangezien provinciale regelgeving niet in strijd mag zijn met (hogere) wetten of regelgeving,⁵⁰ zal nationaal beleid wel een belangrijke factor zijn bij het vormgeven van provinciaal beleid.

4.44 In het kader van specifiek beleid gericht op datacenters geldt dat het REOS-rapport uit 2019 juridisch niet bindend is, gelet op de (niet afdwingbare) bestuurlijke intentieverklaring die ten grondslag ligt aan het REOS. Ook afgezien daarvan kunnen gewijzigde feiten of omstandigheden (sinds 2018-2019) voldoende grondslag zijn om af te wijken van het REOS-rapport.

4.45 De mogelijk uit de uitwerking van het Kaderdocument voortvloeiende beperkingen aan de vestiging van nieuwe datacenters kunnen kwalificeren als eisen in de zin van artikel 15, tweede lid Dienstenrichtlijn. Om te voorkomen dat de verenigbaarheid met de Dienstenrichtlijn ter sprake komt, is het aan te bevelen om bij het uitwerken van het Kaderdocument naar verdere beleidsvorming rekening te houden met (en te onderbouwen dat het beleid voldoet aan) de toets uit artikel 15, derde lid Dienstenrichtlijn.

⁴⁷ Gedefinieerd in artikel 4, sub 8 Dienstenrichtlijn.

⁴⁸ AbRvS, 20 juni 2018, nr. 201309296/5/R3 (ECLI:NL:RVS:2018:2062).

⁴⁹ AbRvS, 2 februari 2022, nr. 202006314/1/R1, r.o. 18.7 (ECLI:NL:RVS:2022:326).

⁵⁰ Op grond van artikel 118 en 119 van de Provinciewet.

- 4.46 Ten aanzien van de op de verdere uitwerking van het Kaderdocument toepasselijke wettelijke- en beleidskaders zien wij gelet op het voorgaande dan ook geen juridische onuitvoerbaarheden. Wel bevelen wij aan om in de nadere uitwerking rekening te houden met de verenigbaarheid met de Dienstenrichtlijn.
- 4.47 Tevens bevelen wij aan om bij de verdere uitwerking van het Kaderdocument rekening te houden met het feit dat de voorgestelde wijziging van het Barro enkel ziet op hyperscale datacenters die 10 of meer hectare beslaan én 70MW opgesteld vermogen hebben.

5 Thema: Energie

- 5.1 In het Kaderdocument wordt ingegaan op het thema energie. Daarbij wordt aangegeven dat nieuwe datacenters een grote impact hebben op beschikbare distributiecapaciteit op het elektriciteitsnet. De voorgestelde kaders houden verband met het eisen aan nieuwvestigingen van datacenters dat zij zo min mogelijk impact op de distributiecapaciteit veroorzaken door nabij een 380 kV station te realiseren of door eigen infrastructuur te realiseren en door een eigen maximale energieproductie te veroorzaken.
- 5.2 Tevens wordt aangegeven dat de inzet van datathermie voor de gebouwde omgeving verplicht wordt en dat de locatie van een datacentrum bij voorkeur nabij een warmtenet zal plaatsvinden. Ook wordt een minimum 'Power Usage Efficiency' (**PUE**) overwogen.

Aandachtspunt Energie 1

- 5.3 Op grond van artikel 83 van de Elektriciteitswet (de **E-wet**) zijn PS (en de gemeenteraad) niet bevoegd *'het opwekken, het transporteren en het leveren van elektriciteit in het belang van de energievoorziening aan regels te binden'*. Deze bepaling betreft een uitzondering op de verordnungsbevoegdheid van PS op grond van de Provinciewet. Uit de Memorie van Toelichting bij de invoering van toen artikel 60, nu artikel 83 E-wet⁵¹ volgt dat PS geen regels mag stellen in het belang van de energievoorziening:

'Gelet hierop wordt de bevoegdheid tot het stellen van verordeningen van provinciale staten en gemeenteraden uitdrukkelijk uitgesloten, echter alleen voor zover het het stellen van regels in het belang van de energievoorziening betreft. De bevoegdheid van de desbetreffende overheden om regels te stellen ten behoeve van andere belangen, zoals ruimtelijke ordening en milieu, worden hierdoor uiteraard niet geraakt.'

- 5.4 Ook de Warmtewet bevat een vergelijkbare bepaling als artikel 83 E-wet, namelijk in artikel 39 Warmtewet. Hierin is bepaald dat PS niet bevoegd zijn *'de productie en levering van warmte in het belang van de energievoorziening aan regels te binden'*.
- 5.5 Bij de uitwerking van het Kaderdocument dient derhalve rekening te worden gehouden met het feit dat PS geen verordening mag vaststellen vanuit het belang van energievoorziening als die verordening regels bevat voor bepaalde aspecten van elektriciteit en warmte. Indien dat toch gewenst is dienen die maatregelen vanuit het kader van de ruimtelijke ordening of milieu te worden beargumenteerd en niet vanuit het perspectief van energievoorziening. Dat zal leiden tot een

⁵¹ Kamerstukken, Tweede Kamer, 1997-1998, 25 621, nr 3, p. 52

andere motivering, maar dat lijkt niet onhaalbaar aangezien deze aspecten van warmte en elektriciteit ook terug komen in het thema Ruimte.

- 5.6 Hierbij kan worden gedacht aan het uitgangspunt om ruimtegebruik door onderstations en energie-infrastructuur te willen beperken door in te zetten op nabijheid van grote energieverbruikers bij onderstations of 380 kV-kabels. Ook het internaliseren van onderstations en andere infrastructuur in bouwplannen en bouwkavels van datacenters, voorkomt dat die infrastructuur op grond van derden (bijv. netbeheerders) of openbare grond moet komen.
- 5.7 Een aandachtspunt in het kader van het thema Energie is derhalve dat rekening moet worden gehouden met de uitzondering op de verordeningsbevoegdheid van PS uit artikel 83 E-wet en artikel 39 Warmtewet.

Aandachtspunt Energie 2

- 5.8 Het Kaderdocument gaat niet in op de Europeesrechtelijke behandeling van datacenters, althans de energie-efficiëntie daarvan. Vanuit de Europese Unie (EU) zijn verschillende verordeningen, richtlijnen en beleidsstukken van toepassing die een effect hebben op de energie-prestaties van datacenters. Deze vormen onderdeel van de zogenaamde 'Green Deal' van de Europese Commissie. Enkele van de relevantste documenten in dit kader zijn:
- a) de Verordening EU/2019/424 tot vaststelling van eisen inzake ecologisch ontwerp voor servers en gegevensopslagproducten. Deze verordening steelt steeds strenger wordende eisen⁵² aan de 'minimale PSU-efficiëntie' van bepaalde servers.
 - b) een wijziging van de energie efficiëntie richtlijn (2012/27/EU) is aanhangig waarin onder andere datacenters worden gereguleerd.⁵³ Deze richtlijn introduceert onder meer een rapportage-verplichting over energieconsumptie alsmede een verplichting voor lidstaten om in het geval van datacenters met een energie invoer vermogen van meer dan 1 MW om de kosten en baten van het gebruik van restwarmte en de aansluiting op een warmtenetwerk in kaart te brengen. Dit zou de keuze voor het inzetten van de restwarmte moeten faciliteren.
 - c) Een *European Code of Conduct for Energy Efficiency in Data Centres* is opgesteld en wordt bijgewerkt door het European Energy Efficiency Platform van het Joint Research Centre van de Europese Commissie.⁵⁴ In dit document zijn allerlei maatregelen en *best practices* opgenomen met het oog op energie efficiëntie van data centres. De Code is op zichzelf vrijwillig, maar kan doorwerking krijgen via beleid van of afspraken met de Provincie.
- 5.9 Hoewel de hiervoor genoemde documenten (en mogelijk nog te volgen andere) tot op zekere hoogte zelf werking hebben of krijgen in Nederland, kunnen deze regels worden gebruikt als onderbouwing van de nadere beleidsvorming voor de Provincie. Bijvoorbeeld kunnen bepaalde eisen achterwege blijven als die al uit hoofde van andere (toekomstige) regelgeving zijn verzekerd.

⁵² Per vastgestelde data worden de eisen voor producenten strenger.

⁵³ Voorstel d.d. 14 juli 2021 COM(2021) 558 final.

⁵⁴ www.e3p.jrc.ec.europa.eu/communities/data-centres-code-conduct

Anderszins zou ook kunnen worden getracht om de EU Code of Conduct op een of andere manier een plek te geven in de nadere uitwerking van het Kaderdocument.⁵⁵

- 5.10 Wij adviseren dan ook om in de verdere beleidsvorming de ontwikkelingen op Europees niveau te betrekken, aangezien die de beleidsvorming kunnen vergemakkelijken en kunnen faciliteren.

6 Thema Ruimte

- 6.1 In het Kaderdocument wordt ingegaan op het thema ruimte. Daarbij wordt aangegeven dat datacenters vergelijkbaar zijn met andere grootschalige bedrijfsgebouwen qua schaal en omvang. De wenselijkheid van nieuwe datacenters wordt gekoppeld aan de koppelkansen met ander functies in de omgeving, meervoudig ruimtegebruik en inpassing in het landschap.

- 6.2 Met betrekking tot mogelijke kaders op het thema ruimte geldt dat de nabijheid van 380 kV kabels en gebouwde omgeving belangrijk wordt geacht en kan worden opgelegd als eis. Tevens wordt meervoudig ruimtegebruik verplicht gesteld en moet hoogwaardige ruimtelijke inpassing worden gerealiseerd.

Aandachtspunt Ruimte 1

- 6.3 Het beoordelingscriterium van nabijheid van 380 kV kabels is mogelijk niet de meest efficiënte. Dat komt omdat de enkele nabijheid van een 380 kV kabel niet betekent dat ook een aansluiting eenvoudig te realiseren is. Daarnaast is het ook niet uitgesloten dat een 380 kV aansluiting niet noodzakelijk is maar dat ook een aansluiting op 150 kV kabels of 220 kV (in de Noordoostpolder) voldoende is.
- 6.4 Ten eerste geldt dat door Flevoland een 380 kV-net loopt die ter hoogte van de Hollandse Brug Flevoland binnen komt, dan door zuidoost Almere langs de A6 naar Lelystad loopt, waar het net via de Maximacentrale en Ens bij de Noordoostpolder richting Zwolle verder gaat. Door datacenters enkel in de nabijheid van dit net toe te staan wordt een groot deel van Flevoland uitgesloten, terwijl daar mogelijk ook geschikte netten lopen, bijvoorbeeld de 150 kV-kabel die van Almere via Zeewolde en Biddinghuizen naar de Maximacentrale loopt en vanuit daar via Dronten Flevoland weer verlaat. Ten slotte loopt er een 220 kV kabel van Ens via Emmeloord naar Friesland.
- 6.5 Gelet op het voorgaande is het – vanuit ruimtelijk perspectief - mogelijk dat bepaalde datacenters niet noodzakelijk op een 380 kV aangesloten hoeven te worden, maar kunnen volstaan met 220 kV of 150 kV. Dan is het nabijheidsvereiste van 380 kV mogelijk niet noodzakelijk (of niet proportioneel). Mogelijk kan hierbij onderscheid gemaakt worden naar behoefte en nabijheid van een geschikte spanning of dient nader te worden gemotiveerd waarom de koppeling met de 380 kV ruimtelijk relevant is en onderscheidend ten aanzien van de andere spanningsnetten.
- 6.6 Ten tweede geldt dat de nabijheid van een bepaald (380 kV) net niet ook betekent dat op die locatie een aansluiting kan worden gerealiseerd. De nabijheid van een 380 kV-net laat onverlet dat een onderstation voor een datacenter daar technisch en ruimtelijk inpasbaar moet zijn. Dit zal ook afstemming met Tennet als hoogspanningsnetbeheerder vergen.

⁵⁵

Bijvoorbeeld via privaatrechtelijke overeenkomsten of – indien toegestaan – als eis voor het verlenen van medewerking aan een toestemming.

- 6.7 Gelet op het voorgaande bevelen wij aan dat bij de verdere beleidsvorming dient te worden onderbouwd dat de keuze voor nabijheid bij een 380 kV (en/of 150 kV of 220 kV) ruimtelijk relevant is voor de vestigingscriteria.

Aanbeveling Ruimte 2

- 6.8 Ten behoeve van de beoordeling van het thema Ruimte is door PS meegegeven om zowel ruimte maximalisatie (in hectares) tegen te gaan als kwalitatief hoogwaardige inpassing in het landschap te veroorzaken. Deze twee kaders botsen op het moment dat wordt beoordeeld of datacenters 'in de hoogte' mogen worden uitgevoerd. Datacenters van verschillende bouwlagen zorgen voor minder ruimte maximalisatie omdat de 'footprint' kleiner is dan hetzelfde datacenter op één bouwlaag. Tegelijkertijd zijn datacenters van grotere hoogte moeilijk in te passen in het landschap. Deze twee criteria kunnen derhalve tegenstijdig worden (en daarmee minder effectief).
- 6.9 Ter vergelijking, in het vestigingsbeleid van de gemeente Haarlemmermeer⁵⁶ worden op bepaalde plaatsen minimaal 2 bouwlagen voorgeschreven bij de vestiging van nieuwe datacenters. In de gebieden Corneliahoeve en Polanenpark gaat dat samen met een maximum brutovloeroppervlakte. In het gebied Schiphol Trade Park worden zelfs 3 bouwlagen als minimum gesteld.
- 6.10 In de gemeente Amsterdam – waar vooral via privaatrechtelijke wijze wordt gestuurd in de erfpachten – is beleid vastgesteld⁵⁷ waarin bijvoorbeeld een PUE in de ontwerpfase van maximaal 1,2 is voorgeschreven. Ook wordt het benutten van de restwarmte (datathermie) voorgeschreven, echter vanwege de vereiste maatwerk is die regeling vrij vaag gebleven.
- 6.11 In het provinciale beleid van de Provincie Noord-Holland⁵⁸ is geen beperking aan het oppervlakte van nieuwvestiging van datacenters opgenomen. Wel is een geografische beperking voor nieuwvestiging opgenomen en zijn eisen aan hergebruik van warmte en maximale PUE opgenomen.
- 6.12 Er zijn derhalve verschillende 'smaken' waarmee de vestiging van bepaalde datacenters kan worden beperkt. Daarbij moet ook worden afgewogen dat de beoogde beperking effectief is en alle beoogde gevallen dekt. Footprint van een datacenter is daarbij relevant, maar ook het aantal bouwlagen en/of het brutovloeroppervlakte. Ook moet worden afgewogen of gestelde eisen wel of niet cumulatief zijn (bijvoorbeeld een maximale footprint én een maximaal aantal bouwlagen).
- 6.13 Gelet op het voorgaande adviseren wij om een goed onderbouwde keuze te maken voor het eventuele beperken van de omvang, vermogen of het oppervlakte van een nieuw datacenter. Hyperscale datacenters in de zin van 2.15.1 Barro zullen niet hoeven te worden betrokken, maar andere uitvoeringen kunnen wel betrokken worden (ook die maar op één element onder de definitie van 'hyperscale' vallen. Daarbij dient te worden afgewogen welke maatstaf wordt gebruikt om een nieuwvestiging eventueel te beperken en of die maatstaf in lijn met de doelstellingen van het beleid zal zijn.

⁵⁶ Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Haarlemmermeer houdende regels omtrent Datacenterbeleid gemeente Haarlemmermeer, gemeenteblad van Haarlemmermeer 2020, 306084.

⁵⁷ Amsterdam Duurzaam Digitaal, Vestigingsbeleid datacenters gemeente Amsterdam 2020-2030.

⁵⁸ Datacenterstrategie Noord-Holland 2022-2024, januari 2022

7 Thema Economie

Ten aanzien van het thema Economie hebben wij geen aanbevelingen op de geformuleerde punten van het Kaderdocument. In het thema Economie komen met name beleidsmatige keuzes terug die door de Provincie (indien het onderdeel van de strategie wordt) privaatrechtelijk moet worden uitgevoerd. Gelet op het abstractieniveau van deze private ambities zijn op het Kaderdocument op dit punt nog geen aanbevelingen vanuit juridisch perspectief te geven en volstaan wij met een verwijzing naar hetgeen in Hoofdstuk 4 is overwogen.

8 Thema Water

8.1 In het Kaderdocument wordt ingegaan op het thema water. Daarbij wordt aangegeven dat datacenters veel water gebruiken voor de koeling van de systemen. Tot op zekere hoogte verbruiken (d.w.z. netto meer onttrekken dan lozen) datacenters ook water.

8.2 In het Kaderdocument wordt een prioritering benadrukt, waarbij een voorkeur voor het gebruik van oppervlakte water bestaat voor koeling ten opzichte van grondwater of drinkwater. Ook wordt aan lozen op het oppervlaktewater de voorkeur gegeven boven lozen op de bodem en de kwaliteit (incl. temperatuur) van het geloosde water mag geen effect hebben op het oppervlaktewater.

Aanbeveling Water 1

8.3 Hoewel onder de Waterwet de meeste taken in het kader van het waterbeheer zijn toebedeeld aan de waterschappen en de Rijksoverheid, bestaan een aantal relevante provinciale bevoegdheden waarmee PS of GS beleid kunnen implementeren in het waterbeheer.

8.4 PS hebben de verordende bevoegdheid om met het oog op de samenhang en doelmatig regionaal waterbeheer regels te stellen met betrekking tot de voorbereiding, vaststelling, wijziging en inhoud van de plannen, besluiten of waterakkoorden van de waterschappen.⁵⁹ PS hebben daarnaast de verplichting om in regionale waterplannen (in Flevoland het Omgevingsplan Water) de hoofdlijnen vast te leggen van provinciaal waterbeleid.⁶⁰

8.5 GS kunnen in het belang van een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer een aanwijzing geven 'omtrent de uitoefening van bevoegdheden of de uitvoering van taken'.⁶¹ Hierbij geldt een zogenaamde '*indeplaatsredingsbevoegdheid*' indien de aanwijzing niet wordt opgevolgd.⁶²

8.6 GS zijn daarnaast in een beperkt aantal gevallen bevoegd om te beslissen op een aanvraag voor een vergunning op grond van de Waterwet. Op grond van artikel 6.4 Waterwet zijn GS bevoegd om te beslissen op aanvragen voor een watervergunning voor het onttrekken of infiltreren van grondwater (voor industriële toepassingen).⁶³

⁵⁹ Artikel 3.10 en 3.11 Waterwet.

⁶⁰ Artikel 4.4 en 4.5 Waterwet.

⁶¹ Artikel 3.13 Waterwet.

⁶² Kamerstukken, Tweede Kamer, 2006-2007, 30 818, nr. 3, p. 27.

⁶³ Voor zover hier relevant.

- 8.7 GS zouden eventueel ook voor andere handelingen het bevoegd gezag kunnen zijn indien het bevoegd gezag voor die andere handelingen 'lager' is dan GS⁶⁴ en er eveneens een handeling als bedoeld in artikel 6.4 Waterwet is betrokken. Op grond van artikel 6.17 Waterwet zijn GS bevoegd gezag, tenzij andere afspraken zijn gemaakt.
- 8.8 Bij de uitoefening van haar bevoegdheden in het kader van de waterwetgeving, zowel de vergunningverlenende, de regelgevende als de sturende, geldt dat GS dan wel PS rekening moet houden met de kaders die de Kaderrichtlijn Water⁶⁵ (**KRW**) stelt. De KRW bepaalt in artikel 4 onder andere dat de achteruitgang van water moet worden voorkomen door lidstaten. Dit geldt voor zowel oppervlaktewateren als voor grondwater. Recentelijk is daarover door het Hof van Justitie van Europa⁶⁶ bepaald dat dit ook ziet op een 'tijdelijke' achteruitgang van de waterkwaliteit.⁶⁷
- 8.9 GS en PS hebben gelet op het voorgaande met name een sturende rol en een beperkte uitvoerende rol. Een groot deel van de uitvoering van de beleidsambities van de Provincies zullen dienen plaats te vinden via afspraken met andere bevoegde gezagen zoals de waterschappen en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat of met de desbetreffende initiatiefnemers.
- 8.10 Wij adviseren dan ook om bij het formuleren van de verdere beeldvorming in het thema Water de relevante aspecten toe te kennen aan de desbetreffende bevoegdheden van PS of GS en deels aan uitvoeringsafspraken met andere bevoegde gezagen of initiatiefnemers.

9 Thema Duurzaamheid

- 9.1 In het Kaderdocument wordt ingegaan op het thema duurzaamheid. Daarbij wordt met name ingegaan op 'klimaatadaptie', aangezien de thema's energie, ruimte en water ook al elementen van duurzaamheid betreffen.
- 9.2 Als richtinggevende keuze is meegegeven door PS dat de kaders van het beleid van de NH als voorbeeld kan dienen. Met name wordt ingegaan op ontsnapte warmte en 'hittestress'.

Aanbeveling Duurzaamheid 1

- 9.3 Het thema 'duurzaamheid' is bij datacenters uiteraard een belangrijk thema, maar lijkt in dit geval enigszins te zijn uitgehold, doordat de belangrijkste elementen (energie, water en ruimte) al worden besproken in de respectievelijke thema's. Dit lijkt ook het geval te zijn in de Datacenterstrategie van NH (waar de richtinggevende keuze van PS naar verwijst). In de Datacenterstrategie van NH worden ook met name aspecten van energie en water besproken. Verder wordt 'hittestress' in de Datacenterstrategie van NH niet besproken.
- 9.4 Zodoende lijkt het thema 'duurzaamheid' in het Kaderdocument minder omvattend te zijn dan de overige thema's. Daardoor zou de indruk kunnen worden gewekt dat duurzaamheid een ondergeschikt thema is, wat ten onrechte zou zijn. Het Kaderdocument heeft juist zeer veel

⁶⁴ Zoals het bestuur van het waterschap of de beheerder van een zuiveringstechnisch werk.

⁶⁵ Richtlijn 2000/60/EG tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

⁶⁶ HvJEU, 5 mei 2022, ECLI:EU:C:2022:350.

⁶⁷ Hoewel deze uitspraak relevant is voor de Provincie als bevoegd gezag, zal het vermoedelijk geen grote verandering teweegbrengen in de behandeling van datacenters. De gevolgen van het gebruik door datacenters zijn doorgaans niet tijdelijk (aangezien de water- en omgevingsvergunning voor onbepaalde tijd worden verleend) en permanente of langdurige achteruitgang was al niet toegestaan onder de KRW.

aandacht en omvangrijke maatregelen in het kader van duurzaamheid, maar die staan in andere thema's opgenomen.

- 9.5 Wij adviseren dan ook om bijvoorbeeld in het Kaderdocument het thema 'duurzaamheid' nader aan te onderbouwen met de maatregelen die in andere thema's zijn genomen, of anderszins te verduidelijken dat de duurzaamheidsmaatregelen van de Provincie veel verder gaan dan enkel het tegengaan van hittestress. Hierbij kan ook worden gedacht aan het aanvullen van het thema met nadere acties, zoals het verkennen van de betrokkenheid van de Provincie (als partner of ondersteuner) bij pilots of innovatieve projecten in het kader van duurzaamheid (in relatie tot datacenters).

10 Communicatie & Participatie

- 10.1 In het Kaderdocument wordt ingegaan op de communicatie met en participatie van inwoners bij de beleidsvorming in de Provincie. Daarbij worden twee varianten van inspraak en participatie opgenomen die bij de verdere beleidsvorming kan worden toegepast.
- 10.2 Een belangrijk element in de verder beleidsvorming is ook of een milieueffectrapport (**MER**) vereist is. Of dit het geval is hangt af van de specifieke uitvoering van het beleid en in hoeverre harde sturing plaatsvindt op (ruimtelijke) vestigingseisen.
- 10.3 Hierbij is van belang dat de Afdeling recentelijk een nieuwe beoordeling heeft toegepast voor kaderstellende besluiten.⁶⁸ In die uitspraak werden de bepalingen voor windturbines uit het Activiteitenbesluit milieubeheer buiten toepassing gelaten omdat geen voorafgaande MER was opgesteld.
- 10.4 Door de uitspraak van de Afdeling zijn er meer gevallen waarin een 'plan-MER' moet worden opgesteld dan voorheen. Er is namelijk eerder sprake van een 'plan en programma' waarvoor een MER vereist is. Het is daarvoor niet vereist dat een 'plan of programma' daadwerkelijk een grondslag voor vergunning hoeft te zijn, maar het is al voldoende indien een plan de vergunningverlening beïnvloedt of aan (vestigings)voorwaarden bindt.
- 10.5 Met betrekking tot de verdere beleidsuitwerking van het Kaderdocument kunnen regels worden ingevoerd die mogelijk onder die (nieuwe) beoordeling van de Afdeling vallen en het kader voor vergunningverlening (van datacenters) beperken.
- 10.6 Wij adviseren daarom om bij de keuze voor de verdere beleidsvorming vroeg in kaart te brengen of daarvoor een MER vereist is (mede gelet op de jurisprudentie van de Afdeling).
- 10.7 Verder wijzen wij erop dat in gevallen waarin geen MER hoeft te worden opgesteld artikel 1.3.1 van het Besluit omgevingsrecht geldt, dat aangeeft dat een kennisgeving van voorbereiding van een structuurvisie (of bestemmingsplan) verplicht is.

11 Nieuwe wetgeving

⁶⁸ AbRvS, 30 juni 2021, nr. 202003882/1/R3 (ECLI:NL:RVS:2021:1395).

- 11.1 Er zijn op dit moment een aantal nieuwe (relevante) wetten en regelingen in voorbereiding die van toepassing zullen zijn op datacenters. Dit zal uiteraard in de toekomst nog meer of anders kunnen worden (aan de hand van ontwikkelingen op nationaal of Europees niveau). Het is om die reden niet mogelijk om alle ontwikkelingen mee te nemen in het Kaderdocument.
- 11.2 Bij de verdere beleidsvorming kunnen twee nieuwe wetten wel van belang zijn om te betrekken. De belangrijkste is uiteraard de Omgevingswet, die mogelijk op 1 januari 2023 in werking zal treden. Daarnaast is de Wet collectieve warmtevoorziening (de Warmtewet 2.0) in voorbereiding. Deze wet zal pas in 2023 door de Tweede Kamer worden behandeld, maar is eveneens relevant voor de verdere beleidsvorming.
- 11.3 Wij voorzien op eerste gezicht geen juridische belemmeringen uit zowel de Omgevingswet als de Warmtewet 2.0 (voor zover daar duidelijke keuzes uit bekend zijn) die het vaststellen van het Kaderdocument verhinderen of beperken. Wel adviseren wij (volledigheidshalve) om in de verdere beleidsvorming rekening te houden met deze en andere nieuwe wetgeving. Voor de Omgevingswet is dat evident, maar ook voor de Warmtewet 2.0 is dat relevant gelet op de doorlooptijd van nieuwvestigingen van datacenters.
- 11.4 In de Warmtewet 2.0 zal mogelijk de bepaling worden opgenomen dat warmtebedrijven het recht krijgen om restwarmte 'gratis' op te halen bij producenten van restwarmte. Dit kan in het kader van het thema Energie behulpzaam zijn om de 'datathermie' van datacenters te betrekken in warmteplannen. Ook kan het aanleiding geven om warmtebedrijven te betrekken in de beleidsvorming omdat zij de warmte moeten gaan 'ophalen'.
- 11.5 Recentelijk is door de Minister van EZK in een kamerbrief⁶⁹ aangekondigd dat datacenters met een vermogen van meer dan 50 MW worden aangewezen als 'vitale aanbieders' in de zin van artikel 5 van de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (**Wbni**). Dit zal worden doorgevoerd doormiddel van een aanwijzing in een algemene maatregel van bestuur of besluit. Deze is tot op heden nog niet (in ontwerp) gepubliceerd. Als datacenters van meer dan 50 MW inderdaad worden aangewezen, bevat de Wbni verplichtingen voor een 'aanbieder van een essentiële dienst' (een *vitale aanbieder*) met betrekking tot risicobeheersing en een meldingsplicht bij incidenten. Een dergelijke melding moet gedaan worden bij de Minister van EZK (voor datacenters die vitale aanbieders zijn). De Wbni creëert geen specifieke bevoegdheden of verplichtingen voor GS, PS of de Provincie.
- 11.6 Op grond van artikel 14a.2 van de Telecommunicatiewet moeten voorgenomen aankopen die leiden tot een *'relevante invloed in de telecommunicatiesector'* worden gemeld aan de Minister van EZK. Deze aankoop kan vervolgens in bepaalde gevallen door de Minister van EZK worden verboden.⁷⁰ Op grond van artikel 1, eerste lid, sub d van het Besluit ongewenste zeggenschap telecommunicatie wordt als *'relevante invloed in de telecommunicatiesector'* beschouwd gevallen waarin de houder of verkrijger alleen of tezamen *'datacenterdiensten aanbiedt met een stroomcapaciteit van meer dan 50 MW'*. Deze meldplicht ligt bij de verkrijgende partij (de koper). In dit kader bevat de Telecommunicatiewet of het Besluit ongewenste zeggenschap eveneens geen verplichtingen of bevoegdheden voor GS, PS of de Provincie.

⁶⁹ Kamerstukken, Tweede Kamer, 2022-2023, 26 643, nr. 896.

⁷⁰ Artikel 14a.4 Telecommunicatiewet.