

Aan: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Betreft: Internet consultatie Instructieregels hyperscale datacenters

Datum: 8 juli 2022

Op 12 juni heeft u de voorgenomen *Wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en het Besluit kwaliteit leefomgeving in verband met instructieregels voor hyperscale datacenters* in consultatie gebracht.

Wij danken voor de mogelijkheid onze visie hierop te geven vanuit het belang van de bredere digitale sector waar de branchevereniging NLdigital namens 700 digitale bedrijven, waaronder de hyperscale datacenters, voor staat.

In deze zienswijze willen wij het maatschappelijk belang van hyperscale datacenters als onderdeel van de digitale economie en samenleving benadrukken en in perspectief plaatsen van de schaarste uitdagingen op het gebied van ruimtelijke ordening en energie en klimaat. Daarna gaan we in op een aantal specifieke zaken betreffende het voorliggende ontwerp besluit, welke nadere afweging en verduidelijking vragen.

Maatschappelijk belang van de digitale sector

Buitenlandse investeringen in de digitale economie zijn cruciaal voor het toekomstig verdienvermogen en welvaart en welzijn van Nederland. Daarnaast maken wij met elkaar steeds meer gebruik van digitale diensten, wat de afgelopen twee jaar tijdens de pandemie in een verdere versnelling is gekomen. Het dataverkeer groeit met tientallen procenten per jaar en wordt opgevangen door efficiënte netwerken en datacenters. Datacenters zijn een cruciaal, onlosmakelijk onderdeel van deze onmisbare digitale infrastructuur die het fundament vormt van de in rap tempo digitaliserende samenleving in Nederland en Europa.

Nederland heeft een unieke positie als knooppunt van snel, (inter-)nationaal, internet- en dataverkeer, gefaciliteerd door colocatie én hyperscale datacenters. Het brede Nederlandse bedrijfsleven en publiek profiteert van de nabijheid en snelheid van deze digitale diensten. Als deze diensten tijdelijk uitvallen is het land te klein.

Met digitale oplossingen gaan we efficiënter om met schaarste, we doen 'meer met minder'; we beperken het aantal vervoersbewegingen en fossiele brandstof door thuiswerken en benutten de wegecapaciteit efficiënter. Met slimmere gebouwen en productieprocessen gebruiken we aanzienlijk minder fossiele energie. Met monitoring en optimalisaties halen we meer duurzame energie uit windparken. We benutten de bestaande energie infrastructuur beter door energie vraagsturing met bijvoorbeeld het slim laden van auto's. We halen een hogere landbouw productiviteit met minder middelen door innovatieve oplossingen. Diverse onderzoeken laten zien dat we met dergelijke duurzame digitale oplossingen meer kunnen besparen dan de digitale sector zelf gebruikt.

De rol van hyperscale datacenters in het digitale landschap

Hyperscale datacenters maken een integraal onderdeel uit van het digitale ecosysteem en bedienen nationale en internationale klanten; consumenten en organisaties uit alle commerciële en maatschappelijke sectoren. Ook veel overheids-, zorg- en onderwijsinstellingen en MKB-bedrijven maken gebruik van hun clouddiensten, terwijl zij daarnaast ook voor andere applicaties weer gebruik kunnen maken van een eigen ICT omgeving op locatie of bij een colocatie datacenter ruimte huren hiervoor. Klanten waarderen de nabijheid van hyperscales datacenters vanwege de snelle verbindingen (lage latency) en de opslag van data in de regio (autonomy regions).

Hyperscale datacenters hebben – in tegenstelling tot colocatie datacenters - de servers in eigen beheer en werken vanwege hun schaal *hyperefficiënt*. De ICT-hardware is voor hun specifieke functie optimaal ontworpen, veelal door de partijen zelf, en maximaal afgestemd met de infrastructuur van het datacenter. Dit leidt er toe dat zowel de verwerkingskracht zeer efficiënt is als dat de overhead voor koeling tot een minimum wordt beperkt.

Daarnaast heeft de cloud waarin server capaciteit door meerdere klanten wordt gedeeld grote voordelen vanuit materiaal efficiency. Feitelijk is het een schoolvoorbeeld van een efficiënte deeleconomie, waarbij meerdere klanten gebruik maken van dezelfde ICT-hardware, die daardoor een hoge bezettingsgraad heeft. Wanneer dezelfde dataverwerking niet in de cloud, maar lokaal bij de bedrijven zelf of bij de consumenten thuis zou plaatsvinden zou dit aanzienlijk meer schaarse energie en grondstoffen kosten.

De rol van hyperscale datacenters in het energiesysteem

Waar alle andere sectoren de overstap moeten gaan maken van directe fossiele energiebronnen naar duurzame elektriciteit (al dan niet via waterstof) is de digitale sector in zijn aard al volledig elektrisch en heeft ze dus bijna geen directe CO₂-uitstoot en stikstof emissies. Hyperscale datacenters investeren daarbij direct mee in nieuwe productiecapaciteit van duurzame energie. Ook hierin lopen deze bedrijven internationaal en ook in Nederland voorop. Mede door de lange termijn contracten van de hyperscale datacenters kunnen nieuwe wind op zee parken zonder SDE subsidie worden gefinancierd. Hiermee wordt aanvullende duurzame opwek capaciteit gerealiseerd, waarmee het aandeel duurzame energie toeneemt.

Hyperscale datacenters investeren ook direct mee in nieuwe energie infrastructuur aansluitingen op het net, waardoor er meer - in plaats van minder - netcapaciteit ontstaat voor andere bedrijven en publieke instellingen. Omdat hyperscale datacenters hun locatie kiezen direct aan het hoogspanningsnet, dragen deze locaties niet bij aan de lokale capaciteitsproblemen in de lagere netvlakken van de regionale netbeheerders. De in het ontwerp besluit genoemde grens van 70MW verdient daarom nadere afweging en onderbouwing, gezien aansluitingen vanaf 100 MW worden verzorgd door de beheerder van het hoogspanningsnet TenneT en daaronder door de regionale netbeheerders.

Lokaal kunnen datacenters bijdragen aan de collectieve warmtevoorziening door restwarmte beschikbaar te stellen als bron voor een warmtenet. Met de keuze die nu wordt gemaakt worden deze energie uitwisselingsmogelijkheden niet benut, omdat er geen warmtevraag is in de directe omgeving of de warmte vraag al door andere duurzame bronnen wordt ingevuld. In Flevoland zijn er echter reële mogelijkheden om, net als in andere cases in binnen- en buitenland, datacenterwarmte in de directe omgeving te gebruiken in een warmtenet.

De positie van hyperscale datacenters in de ruimtelijke ordening

In de REOS datacenters en in de NOVI is aangegeven dat hyperscale datacenters vooral in gebieden met ruimte en voldoende duurzame energie gevestigd zouden moeten worden. Daarnaast vindt de overheid het wenselijk om grote energieverbruikers te plaatsen bij aanlandingspunten van Wind op Zee, die gepland zijn op verduurzaming en groei. Ook in de provincie Flevoland is er ruimte en een overschot aan duurzame energie. In het ontwerp besluit wordt er voor gekozen het aantal locaties voor hyperscale datacenters te beperken tot de twee bestaande. Dit vraagt in deze context van locatiebeleid voor grote energievragers om een nadere afweging en onderbouwing.

Bij de nut en noodzaak van landelijke regie wordt verwezen naar de grote maatschappelijke vraagstukken met betrekking tot ruimte voor het woningtekort, kwaliteit van de natuur, transitie van de landbouw en verduurzaming van de energievoorziening. In de toelichting wordt echter niet aangegeven hoeveel ruimte de hyperscale datacenters in beslag (gaan) nemen. Met ruim minder dan 0,1% van het bebouwd terrein steekt dit in het landelijk perspectief schril af tegen deze grote opgaven. Dat het in de lokale omgeving grote objecten zijn die vragen om zorgvuldige inpassing in een landelijk gebied is duidelijk, maar in de context van schaarse ruimte in Nederland is de nadruk die hierop nu wordt gelegd wel opmerkelijk en vraagt een nadere feitelijke onderbouwing bij dit besluit.

De instructieregels stellen objectieve criteria van 10ha en 70MW, met als doel heel specifiek hyperscale datacenters te definiëren en zeer selectieve groeimogelijkheden te geven. Met deze objectieve eenheden wordt een gelijkspelveld gecreëerd, zonder onderscheid naar gebruik door single- of multi-tenants in een datacenter.

Het criterium van 10 ha zou vanuit ruimtelijk beleid logischerwijs moeten passen in het toekomstige beleid voor grootschalige bedrijvigheid (GRIP). Het werkprogramma werklocaties richt zich op grote bedrijfsvestigingen en onder meer op het borgen van voldoende ruimte voor bedrijvigheid op de juiste plek voor de maakindustrie, onderzoek en innovatie, en logistiek. De afronding van het inventarisatie- en ruimtelijk clusteringsonderzoek vindt plaats in het derde kwartaal van 2022. Daarna overlegt het kabinet met de provincies over doorwerking in provinciaal beleid. Voor hyperscale datacenters, wordt echter bij voorbaat van Rijksweg het aantal vestigingsopties beperkt tot twee in Nederland. Dit vraagt in deze context van beleid voor grootschalige bedrijvigheid een nadere afweging en onderbouwing.

Beleidsvorming met betrekking tot hyperscale datacenters

In het rapport 'Beter beslissen over datacenters' van april dit jaar doet het Rathenau Instituut de aanbeveling om een integraal, nationaal beleidskader voor de digitale infrastructuur van Nederland te ontwikkelen.

In zijn coalitieakkoord kondigt het kabinet-Rutte IV aan een visie te gaan formuleren op de vestiging van zeer grote datacentra: faciliteiten die een 'onevenredig groot beslag leggen op de beschikbare energie' in verhouding tot hun maatschappelijke en economische meerwaarde. Deze studie laat zien dat datacentra onderdeel vormen van een groter digitaal ecosysteem voor de uitwisseling, verwerking en opslag van data, dat de grenzen kan overstijgen van regio's en zelfs landen. Het in goede banen leiden van de ontwikkeling van dit ecosysteem, vraagt om een heldere toekomstvisie voor de gehele digitale infrastructuur, waarvan datacentra onderdeel zijn.

Met de Nederlandse digitaliseringsstrategie formuleert de nationale overheid jaarlijks ambities voor de digitalisering van het bedrijfsleven en de publieke dienstverlening. Het ultieme doel daarbij is om Nederland 'digitaal koploper van Europa' te maken. Het coalitieakkoord onderschrijft deze doelstelling. Waarin Nederland precies koploper wil zijn, vraagt echter om concretisering. Bovendien is nog onduidelijk wat deze ambitie betekent voor de uitbouw van de digitale infrastructuur. Ook roept ze de vraag op hoe de gestelde doelen zich verhouden tot de 'selectieve groei' van datacentra die de huidige kaders voor vestiging in het vooruitzicht stellen, zoals de routekaart, de NOVI en de bijbehorende uitvoeringsagenda.[...] Het ecosysteemkarakter van de essentiële digitale infrastructuur behoeft een integraal beleidskader. Dit vraagt om afstemming over verschillende beleidsdomeinen heen.

De minister van Economische Zaken heeft in het hoofdlijnen debat over de digitale economie aangegeven dat de visie op de economie gepland staat voor het laatste kwartaal van dit jaar. Daarin staat ook een beschouwing van de plek die de digitale economie daarin heeft. De uitkomsten daarvan worden meegenomen in de verkenning op de digitale infrastructuur, waarvan de resultaten begin volgend jaar worden verwacht.

In het integraal afwegingskader bij het voorliggende besluit wordt aangegeven dat het gebruikelijk is dat eisen aan bestemmingsplan besluiten die worden opgenomen in een AMvB een beleidsmatige basis vinden in een beleidsdocument (visie) van het Rijk (maar dat een dergelijke koppeling niet in de Wro is voorgeschreven). Relevant voor het belang van hyperscale datacenters is een reeks van aangekondigde visies op het gebied van : vestigingsklimaat (2022-Q3), de vestiging van grote bedrijfslocaties (2022 Q4), de economie en de digitale economie (2022 Q4) en digitale infrastructuur (2023 Q1).

Het is prematuur om de ontwikkelmogelijkheden van dit specifieke deel van de digitale economie bij voorbaat te beperken tot de twee aangewezen locaties in Nederland. Een goed afgewogen integraal besluit hierover kan ons inziens pas worden genomen op basis van bovengenoemde visies.