



Aan:
H. Chidi en M.de Droog (D66)
In afschrift aan:
Provinciale Staten van Utrecht

DATUM 1-9-2020
NUMMER 821573FB
UW BRIEF VAN 1-7-2020
UW NUMMER 821153C1
BIJLAGE -

DOMEIN SLO
CONTACTPERSOON J. Blom
DOORKIESNUMMER +31 6 218 44 459
E-MAILADRES Jeroen.Blom@provincie-utrecht.nl
ONDERWERP BEANTWOORDING SCHRIFTELIJKE VRAGEN
Beantwoording schriftelijke vragen betreffende energietoets
als ruimtelijk afwegingskader gesteld door D66.

Geachte mevrouw Chidi en heer De Droog,

Toelichting:

Ter toelichting op uw vraag heeft u het volgende geschreven: "Op 5 en 21 juni verschenen er in het NRC Handelsblad artikelen met betrekking tot de energietransitie in relatie tot grote datacenters in Noord-Holland¹ en Flevoland². Op 26 juni kwam daar ook een voorpagina artikel in FD³ bij. De energietransitie is een belangrijke opgave om in de toekomst op een duurzame wijze in onze energie te kunnen voorzien. Uitgangspunt daarin is dat we ons richten op de energie die we lokaal (zullen) verbruiken. De komende jaren passen we die duurzame energieopwekking in ons landschap in. Energie is daarmee een nieuwe ruimtevrager. Dat zien we ook terug in de conceptstukken van de POVI. Energieopwekking is daar ingetekend tot de provinciegrens, zodat maximaal ruimte geboden wordt en de inpassing vervolgens in samenhang met andere ruimtevragers behandeld kan worden. De casussen in Noord-Holland en Flevoland laten echter zien dat energie ook op een andere wijze om inpassing vraagt, namelijk als energieafweging op zichzelf. Als we onze ruimte toewijzen aan energieopwek, gaan we er publiekelijk vanuit dat we daarmee bijdragen aan onze eigen energieopgave. Als grootschalige energieopwek ook een aantrekkelijke werking heeft op grote energieverbruikers, dan is dat natuurlijk mooi voor hun groene energieopgave, maar draagt het niet per definitie bij aan het publieke belang. Het maakt bewust van de behoefte aan een heldere energieplanning en kaders voor inpassing van energie. Hoe houden we rekening met de beschikbare ruimte in relatie tot onze totale (toekomstige) energiebehoefte?"

D66 heeft daarom de volgende vragen:

1. Is GS bekend met bovengenoemde artikelen?

Antwoord:

Ja, GS zijn bekend met bovengenoemde artikelen.

¹ <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/06/05/gebroken-beloftes-hoe-de-wieringermeerpolder-dichtslibde-met-windturbines-en-datacentra-a4001882>

² <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/06/21/zeewolde-speelt-straks-champions-league-met-stroomverbruik-a4003548>

³ <https://fd.nl/ondernemen/1348938/datacenters-drukken-andere-grootverbruikers-van-stroomnet-af>



2. Zijn er op dit moment grote energieverbruikers die aanvragen hebben lopen of willen starten in onze provincie?

Antwoord:

Ja. Er zijn per 17 juli 2020 voor het grondgebied van de provincie Utrecht 5 aanvragen van bedrijven bij de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 5 aanvragen bij de Omgevingsdienst Regio Utrecht en 2 aanvragen bij de Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht van bedrijven bekend voor activiteiten die volgens het Activiteitenbesluit als grote energieverbruikers zijn aan te merken. Dit betreft activiteiten met een energieverbruik groter dan 200.000 KWh elektriciteit of 75.000 m³ aardgas(equivalent). Opgemerkt wordt dat volgens het Activiteitenbesluit behorende tot de Wet milieubeheer activiteiten met een energieverbruik groter dan 50.000 KWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas(equivalent) moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht. Deze norm valt in het niet bij het energieverbruik dat bij datacenters aan de orde is, die het onderwerp zijn van de door u aangehaalde artikelen. Voor de datacenters in de Wieringermeerpolder gaat het om een energieverbruik van 3,5 TeraWattuur (TWh). Dit is een energieverbruik dat 70.000 keer hoger is dan de wettelijke norm voor de energiebesparingsplicht.

3. Zijn er kaders met betrekking tot energie bij het verstrekken van een te vergunnen nieuwe activiteit, het uitbreiden van bestaande activiteiten of het beschikbaar stellen van ruimte? Zo ja, welke? (En zijn die kaders van het Rijk, Provincie, Gemeente?)

Antwoord:

Uw vraag heeft betrekking op twee aspecten:

- a. het bieden van planologische ruimte;
- b. de vergunningverlening.

Ad a. De provincie Utrecht stelt geen voorwaarden aan het energieverbruik bij het verkrijgen van ruimtelijke mogelijkheden. Wel vragen wij in de toelichting bij een ruimtelijk plan in te gaan op de wijze waarop rekening is gehouden met energiebesparing en het toepassen van duurzame energiebronnen.

In de Provinciale Ruimtelijke Verordening is dit geregeld in artikel 4.1

Artikel 4.1 Stedelijk gebied

1. Als 'Stedelijk gebied' wordt aangewezen het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand en is verbeeld op de kaart Wonen en werken.
2. Een ruimtelijk plan kan bestemmingen en regels bevatten voor verstedelijking.
3. De toelichting op het ruimtelijk plan bevat een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met energiebesparing en het toepassen van duurzame energiebronnen. Indien het ruimtelijk plan betrekking heeft op grootschalige verstedelijking bevat de toelichting een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met overstromingsgevaar

Toelichting derde lid: Bij zowel het bouwen als renoveren van kantoren en woningen en bedrijfsruimten als het herstructureren of aanleggen van woonwijken en bedrijventerreinen is het van belang dat gemeenten en initiatiefnemers nadenken over het gebruik van alternatieve vormen van energie en energiebesparende technieken (onder andere toepassen van restwarmte, Warmte Koude Opslag en aardwarmte). Hiermee dragen ruimtelijke plannen bij aan het doel van 10% duurzame energiegebruik in 2020 zoals verwoord in de PRS.

Voorts zal het energieverbruik ook onderwerp zijn in de ontwerp Interim Omgevingsverordening en ontwerp Omgevingsverordening. In de toelichting op artikel 9.13 Instructieregel Uitbreiding woningbouw onder voorwaarden mogelijk en artikel 9.14 Instructieregel Uitbreiding bedrijventerreinen onder voorwaarden mogelijk wordt ingegaan op de regionale programmering. Daarbij worden onder meer afspraken gemaakt over energieneutrale, circulaire, klimaatadaptieve woningbouw en verduurzaming, circulariteit en efficiënt ruimtegebruik op bestaande bedrijventerreinen.



Ad b. Kaderstelling met betrekking tot energie bij de vergunningverlening is aan de orde wanneer een nieuwe activiteit is aan te merken als een inrichting op grond artikel 1.1 derde lid van de Wet milieubeheer. Het betreft onder andere inrichtingen waar een of meer elektromotoren of verbrandingsmotoren aanwezig zijn met een totaal geïnstalleerd motorisch vermogen van 15 Megawatt of meer (inrichting type C) of inrichtingen waarbinnen sprake is van een opgesteld thermisch vermogen meer dan 50 MW (zg. IPPC-installatie⁴). Voor beide inrichtingen zijn gedeputeerde staten bevoegd gezag. Dit zijn nationale kaders. Voor datacenters is het vermogenscriterium van elektromotoren en/of verbrandingsmotoren van groot belang. Hiermee wordt enerzijds de vergunningplicht bepaald en anderzijds het bevoegd gezag. Voor het vaststellen van het elektromotorisch vermogen wordt alleen het vermogen van elektromotoren meegerekend. Betreft het vermogen dat niet aan elektromotoren kan worden toegewezen, dan telt dit niet mee. Het vermogen van de motoren van koelmachines telt bijvoorbeeld wel mee. Maar vermogen dat direct in de servers 'terecht komt' telt weer niet mee. De achtergrond van deze regelgeving is gericht op 'grote' lawaaimakers (Infomill, ongedateerd)⁵. Daarnaast zijn er nieuwe wettelijke kaders in de maak omtrent *energiebesparing van gebouwen* waar in de vergunningverlening op toe zal worden gezien (voor de goede orde: het gaat hier dus *niet* over het energieverbruik van de activiteit). Zo moeten utiliteitsgebouwen die worden opgeleverd na 2020 bijna energieneutraal zijn: Bijna EnergieNeutrale Gebouwen (BENG). Daarnaast is in een brief van de minister van EZK aan de Tweede Kamer van 23 augustus 2019 aangekondigd dat een wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl – opvolger van het Bouwbesluit 2012 onder de Omgevingswet) in procedure zal worden gebracht, waarmee gemeenten meer mogelijkheden krijgen om het duurzaam gebruik van daken richting burgers en bedrijven af te dwingen voor de *opwek* van duurzame energie. Het voornemen is om gemeenten in het Bbl de bevoegdheid te geven via een zogenoemde maatwerkregel in het omgevingsplan te eisen dat nieuwe gebouwen die niet al onder de voorgenomen BENG-eisen vallen, zoals onverwarmde industriehallen, hun dak moeten gebruiken voor duurzame opwek van energie of klimaatadaptatie. Met het aanpassen van de bouwregelgeving creëert het kabinet nieuwe bevoegdheden voor gemeenten. Het kabinet roept gemeenten in deze brief ook op om hier actief gebruik van te maken zodat waar mogelijk elk dak wordt benut als zonnedak (Wiebes, 2019)⁶. Wij zullen de nieuwe mogelijkheden die dit biedt meenemen in de aanpak voor zon op dak.

4. Energietoets:

- a. Maakt het verwachte energieverbruik (of levering in geval van bijv. restwarmte) van een (te vestigen/ uit te breiden) activiteit in onze provincie deel uit van het afwegingskader voor het verstrekken van een vergunning of het creëren van ruimte? Is de activiteit wat energie betreft redelijkerwijs duurzaam in te passen? Vind er met andere woorden een soort 'energietoets' plaats?
- b. Zo nee, is GS bereid om de uitwerking van zo'n energietoets te verkennen?

Antwoord:

- a. Het verwachte energieverbruik (of levering in geval van bijv. restwarmte) van een (te vestigen/ uit te breiden) activiteit in onze provincie maakt geen deel uit van het afwegingskader voor het verstrekken van een vergunning of het creëren van ruimte. De provincie Utrecht kent vele activiteiten die direct en indirect een relatief hoog energieverbruik met zich meebrengen. Zo zijn er in onze provincie vele

⁴ Integrated Pollution Prevention and Control

⁵ Ministerie van Infrastructuur en Rijkswaterstaat (ongedateerd). Kenniscentrum InfoMil Is een datacenter of -hotel vergunningplichtig? Geraadpleegd op 8 juli 2020 van:

<https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/toelichting-bor/vergunningplicht/dienstverlening/bijlage-bor/datacenter-hotel/>
(<https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/toelichting-bor/vergunningplicht/dienstverlening/bijlage-bor/datacenter-hotel/>).

⁶ Wiebes, E.D. (23 augustus 2019). Beantwoording moties Dik-Faber over een zonneladder als nationaal afwegingskader bij inpassing van zonne-energie [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 8 juli 2020 van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/08/23/beantwoording-moties-dik-faber-over-een-zonneladder-als-nationaal-afwegingskader-bij-inpassing-van-zonne-energie/beantwoording-moties-dik-faber-over-een-zonneladder-als-nationaal-afwegingskader-bij-inpassing-van-zonne-energie.pdf>
(<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/08/23/beantwoording-moties-dik-faber-over-een-zonneladder-als-nationaal-afwegingskader-bij-inpassing-van-zonne-energie/beantwoording-moties-dik-faber-over-een-zonneladder-als-nationaal-afwegingskader-bij-inpassing-van-zonne-energie.pdf>)



bedrijven, kantoren, detailhandelsvestigingen, maar ook auto(snel)wegen en spoorlijnen. Deze activiteiten maken onderdeel uit van de ruimtelijk-economische structuur en zijn daarmee duurzaam ingepast. Bij het bieden van ruimte voor nieuwe ontwikkelingen vindt niet zoiets zoals een 'energietoets' plaats.

- b. Hoewel wij sympathie hebben voor uw intenties met een energietoets, is het antwoord op uw vraag of wij bereid zijn de uitwerking van zo'n energietoets verder te verkennen ontkennend. De reden hiervoor lichten wij als volgt toe.

Uw vraag heeft betrekking op twee aspecten:

1. het bieden van planologische ruimte aan activiteiten met een hoog energieverbruik;
2. de vergunningverlening van activiteiten met een hoog energieverbruik.

Ad. 1 Wij vinden het beperken energieverbruik erg belangrijk. Energiebesparing maakt om die reden een belangrijk onderdeel uit van het programma Energietransitie en is benoemd in paragraaf 2.2 van de ontwerp -Omgevingsvisie: "Onze ambitie is om in 2040 een energieneutrale provincie te zijn. Daartoe stimuleren wij allereerst energiebesparing (...)." Wij zien echter veel belemmeringen in het stellen van territoriale beperkingen aan nieuwe activiteiten die een hoog energieverbruik met zich mee brengen. Op grond van de Wet ruimtelijke ordening worden planologische regels gesteld ten aanzien van de bestemming en het gebruik van gronden, voor zover dit in het belang is van een goede ruimtelijke ordening (onder de Omgevingswet: een evenwichtige toedeling van functies). Hoewel dit een breed begrip betreft, is het stellen van planologische regels niet onbeperkt. Zo verbiedt artikel 14 lid 5 van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, beter bekend als de Dienstenrichtlijn (DRL), economische ordening en marktordening van activiteiten van dienstverrichters. Uit het op 30 januari 2018 verschenen arrest van het Europese Hof van Justitie (C-31/16), ECLI:EU:C:2018:44) blijkt dat de DRL van toepassing is op planologische besluiten. Uit de artikelen 14 lid 5 en 15 lid 3 onder b van de DRL in onderling verband bezien, volgt dat planologische besluiten geen regels mogen bevatten waarmee economische doelen worden nagestreefd, maar uitsluitend mogen voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang waarbij de noodzaak van de regeling moet worden aangetoond. Inmiddels is er een aantal belangrijke uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) verschenen over de DRL. De kern van deze uitspraken is dat een ruimtelijk besluit waarop de DRL van toepassing is, niet in strijd mag zijn met:

- het discriminatiebeginsel (de herkomst van de dienstverrichter mag geen rol spelen),
- het noodzakelijkheidsbeginsel (er moet sprake zijn van een dwingende reden van algemeen belang) en
- het evenredigheidsbeginsel (is het besluit geschikt: daartoe moet het doel van de regeling coherent en systematisch worden nagestreefd, is de regeling effectief om de nagestreefde doelen te bereiken, gaat de regeling niet verder dan nodig is en zijn er geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk).


Als je bepaalde activiteiten (bijvoorbeeld een datacenter) niet toestaat zonder dat daar een objectieveerbare reden voor is, dan handel je in strijd met vrij verkeer van vestiging zoals vastgelegd in de DRL. Gelet op het vorenstaande zien wij geen mogelijkheden voor een juridisch houdbare planologische regeling die voorziet in het weren van activiteiten met een hoog energieverbruik.



Ad. 2 De omvang van het energieverbruik van een activiteit is volgens het Activiteitenbesluit milieubeheer geen criterium voor het wel of niet verlenen van een vergunning. Dat is wel het geval voor energiebesparing. Het is echter niet toegestaan om extra energiebesparingsmaatregelen te verlangen via een aanvullend maatwerkvoorschrift op basis van de zorgplicht. De besparingsverplichting is in artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit uitputtend geregeld. Door die uitputtendheid is het stellen van (aanvullende) maatwerkvoorschriften op basis van de zorgplicht niet toegestaan. Dit mag zelfs niet voor kleinverbruikers⁷.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters



Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen

⁷ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (ongedateerd) Kenniscentrum InfoMil Is het mogelijk om aanvullende maatwerkvoorschriften te stellen op basis van de zorgplicht? Geraadpleegd op 17 juli 2020 van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/energiebesparing/vragen-antwoorden/activiteitenbesluit/mogelijk-aanvullende/> (<https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/energiebesparing/vragen-antwoorden/activiteitenbesluit/mogelijk-aanvullende/>)