Gemeente Amsterdam

Bezoekadres
Weesperplein 8
1018 XA Amsterdam

Postbus 2758
1000 CT Amsterdam
Telefoon 14 020
amsterdam.nl

Retouradres: Postbus 2758, 1000 CT Amsterdam

Raad van State
Afdeling bestuursrechtspraak
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

Datum	13 november 2025
Ons kenmerk	
Uw kenmerk	202504334/1/R1
Behandeld door	[redacted] Ruimte en Duurzaamheid [redacted]@amsterdam.nl
Kopie aan	
Bijlage(n)	
Onderwerp	beroep bestemmingsplan Datacenters Amsterdam

Geachte mevrouw [redacted]

Onder verwijzing naar uw brief van 18 september 2025 met bovenvermeld kenmerk ontvangt u hierbij de reactie van de gemeenteraad[1] op de gronden van het beroep van Global Switch Amsterdam BV en Global Switch Amsterdam Property BV en Equinix BV tegen het besluit van de gemeenteraad van 11 juni 2025 om – kort samengevat – het bestemmingsplan 'Datacenters Amsterdam' vast te stellen (hierna: "het bestreden besluit"). Gelijktijdig met dit bestemmingsplan zijn de beleidsregels 'Vestigingsbeleid datacenters gemeente Amsterdam 2020 – 2030, eerste herziening' vastgesteld. Tegen dat besluit staat krachtens de Algemene wet bestuursrecht geen beroep open.

I. Het belang van datacenters in relatie tot een goede ruimtelijke ordening

Datacenters en de daarbij horende ICT-infrastructuur leveren een belangrijke ondersteunende bijdrage aan de economische ontwikkeling en verdere digitalisering van de maatschappij en het bedrijfsleven, zowel in de Metropool Regio Amsterdam (MRA), Nederland, maar ook wereldwijd. Zo wordt de nabije aanwezigheid van datacenters gewenst door o.a. (inter)nationale bedrijfsleven, bedrijvigheid in de TMT (technologie, media en telecom), maar ook door het midden- en kleinbedrijf.

[1] In dit verweerschrift wordt verweerder aangeduid met gemeenteraad. Ook wordt 'de gemeente' of 'Amsterdam' gebruikt als het beleid meer in algemene zin wordt behandeld, waar zowel het college, de raad maar ook de publiekrechtelijke rechtspersoon Amsterdam in verband met erfpacht sturing heeft op datacenters.

Nederland heeft een koppositie op het gebied van datacenters. Samen met Frankfurt, Parijs, Londen en Dublin is Amsterdam een geliefde locatie voor de vestiging van datacenters in Europa en is daarmee onderdeel van "de gouden ruit" (FLAP-D). Grootste aantrekkingskracht is de aanwezigheid van de Amsterdam Internet Exchange (AMS-IX), een 'superrotonde' voor het transport van data. De AMS-IX is een van de grootste internetknooppunten in de wereld.

Bovendien is op verschillende plekken in de Amsterdamse regio zogenaamde hyperconnectiviteit ontstaan, plekken met hoge verbindings-, netwerk- en kabeldichtheid. Verschillende netwerken komen hier bij elkaar, verbonden door AMS-IX en andere internet exchanges. In deze gebieden (met daaromheen een straal van ongeveer 10 kilometer) hebben zich relatief veel datacenters gevestigd. Dit alles draagt bij aan de economische concurrentiekracht van Nederland. De gemeenteraad ziet ook de potentie van datacenters, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheden om restwarmte te benutten om woningen en kantoren te verwarmen. In warmteplannen van de gemeente wordt de mogelijkheid om restwarmte af te nemen bij nieuwbouwontwikkelingen opgenomen.[2]

Tegelijkertijd staat de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Amsterdam onder druk. Tot 2040 moeten er in de MRA regio 240.000 woningen worden gebouwd, waarvan een groot deel in Amsterdam.[3] Amsterdam moet ook in de groeiende woningbehoefte voorzien en bouwt hierbij volledig nieuwe complete buurten bouwen, zoals in het Hamerkwartier[4], de Oranjewerf en Schinkelkwartier.[5] Dit zijn buurten waar volgens het Ontwikkelingsstrategie bouwen aan buurten[6] ook arbeidsplaatsen, voorzieningen en scholen worden gebouwd. De zogenaamde complete stad

Daar waar deze nieuwe buurten in de bestaande stad worden gebouwd, verdwijnen zwaardere bedrijven die zich niet lenen voor functiemenging. Denk hierbij aan bedrijven als een scheepswerf waar grote emissie van geluid en geur is. Dat is niet verenigbaar met het beoogde woon- en leefklimaat in de buurten. Deze bedrijven vertrekken naar de randen van de stad, zoals het westelijk havengebied. De gronden in deze gebieden zijn in het omgevingsplan aangewezen voor de gebruiksdoelen 'bedrijf' of 'bedrijventerreinen' en staan naar de beoogde industriële gebruikers ook datacenters toe. De ruimte op de resterende bedrijventerreinen is schaars. In 2021 was er een tekort van 150 hectare aan bedrijventerreinen.[7]

Amsterdam wil bovendien een aantrekkelijke stad blijven voor huisvesting van (internationale) bedrijven waarmee ook in toename van arbeidsplaatsen wordt voorzien.[8] De gemeente heeft de planologische ruimte nodig om de migratie en huisvesting van bedrijven naar deze gebieden te faciliteren.

[2] Zie pagina 122 Omgevingsvisie Amsterdam
[3] https://www.metropoolregioamsterdam.nl/onderzoek-woningbehoefte-in-de-mra-groeit-tot-zeker-2040/
[4] https://www.amsterdam.nl/projecten/hamerkwartier/
[5] https://www.amsterdam.nl/projecten/schinkelkwartier/
[6] https://www.amsterdam.nl/wonen-bouwen-verbouwen/bouwen-buurten-toekomst/
[7] Pagina 47 Omgevingsvisie Amsterdam
[8] Pagina 47 Omgevingsvisie 2050

In de Omgevingsvisie 2050 en de in voorbereiding zijnde actualisatie is daarom opgenomen dat Amsterdam gaat zoeken waar in de metropoolregio Amsterdam ruimte is voor nieuwe datacenters in plaats van dat de datacenters op schaarse (bedrijfs)locaties binnen Amsterdam komen.[9]

Om bij te dragen aan een goede ruimtelijke ordening heeft de gemeente Amsterdam in 2020 'Amsterdam Duurzaam Digitaal Vestigingsbeleid datacenters gemeente Amsterdam 2020 – 2030' vastgesteld. In deze beleidsregels erkent de gemeente het belang van de groei van datacenters binnen Amsterdam, maar worden ook de bedreigingen voor de gemeente benoemd, zoals de invloed van datacenters op stroom- en waterverbruik en de ruimte die datacenters innemen. Amsterdam heeft op basis van themastudie elektriciteit een groeiscenario gekozen voor maximaal 670 MVA tot 2030, dat neerkomt op een groei van 67 MVA per jaar. In 2022 was er sprake van ruim 150 MVA gecontracteerd vermogen door datacenters in Amsterdam. Het beleid stond daarmee een ruime verviervoudiging van de groei van datacenters toe tot 2030.

Na de vaststelling van het beleid moest de gemeenteraad erkennen dat in verreweg de meeste bestemmingsplannen in Amsterdam (in totaal 450+) in de bestemming 'Bedrijf' of 'Bedrijventerrein' datacenters niet zijn uitgesloten. Dat maakt dat het vestigingsbeleid niet effectief kan zijn, als het college op basis van de Omgevingswet verplicht is om medewerking te verlenen aan aanvragen die voldoen aan de beoordelingsregels van het omgevingsplan gemeente Amsterdam. De gemeente ontbreekt het dan aan publiekrechtelijke sturingsmechanismen. Dat leidde ook tot de conclusie dat zonder effectieve sturing op de groei van datacenters, beleidsdoelen van de gemeente nadelig beïnvloed kunnen worden.

In de jaren na het vestigingsbeleid is bovendien in 2023 voor de metropoolregio netcongestie op het hoogspanningsnet afgekondigd door TenneT.[10] Niet veel later volgde de afkondiging van netcongestie op delen van het middenspanningsnet van Liander.[11] Dit betekent dat het energienet op basis van de huidige energievraag vanuit de markt al zijn maximale capaciteit heeft bereikt.

Terwijl in 2020 nog een algemene aansluitverplichting voor de netbeheerders gold, is het thans op basis van ACM-beleid noodzakelijk om te prioriteren in welke voorzieningen en functies nog een aansluiting kunnen krijgen.[12]
De netbeheerders worden verplicht om in congestiegebieden, in afwijking van het 'first come, first served' (FCFS) beginsel, het vastgestelde prioriteringskader en prioriteringsproces toe te passen. Hierdoor kunnen transportverzoeken van partijen die een groot algemeen belang dienen prioriteit krijgen bij de toekenning van transportcapaciteit. Hierbij zijn drie categorieën aangewezen. Woningbouw en maatschappelijke doelen zijn in de derde categorie opgenomen en ook bij deze wachtlijsten geldt een FCFS principe. De gemeente Amsterdam heeft hiermee direct te maken door de ambities op het gebied van woningbouw, bedrijvigheid, mobiliteit en duurzaamheid.

[9] Pagina 183 Omgevingsvisie 2050 en paragraaf 14.1.4 van de actualisatie van de omgevingsvisie 2050
[10] https://www.tennet.eu/nl/nieuws/komende-tien-jaar-groot-deel-noord-holland-geen-extra-ruimte-op-elektriciteitsnet
[11] https://www.liander.nl/grootzakelijk/capaciteit-op-het-net/capaciteit-per-regio/onze-capaciteitskaarten
[12] https://vng.nl/artikelen/prioriteringskader-voor-netcapaciteit

Zolang de netcongestie duurt, zullen projecten in Amsterdam geprioriteerd moeten worden, hetgeen indirect een rem op de woningbouwproductie en andere beleidsdoelen van de gemeente is. Daardoor nam de druk op de herziening van het bestemmingsplan / thans omgevingsplan toe.

De gemeente werkt samen met netbeheerders keihard aan de verzwaring van het elektriciteitsnet. Op 8 maart 2022 heeft de gemeenteraad het ontwikkelingskader elektriciteitsvoorziening Amsterdam 2035 vastgesteld. Op basis van dit kader vindt netverzwaring plaats en worden nieuwe onderstations en andere infrastructuur gerealiseerd. Op 23 locaties worden 29 nieuwe onderstations aangelegd, met bijbehorende kabelverbindingen. En ook 12 bestaande onderstations worden ingrijpend verzwaard. Het doel is om uiterlijk 2035 de netcongestie te hebben verminderd of zelfs te hebben opgelost. Deze netverzwaring heeft een grote impact op de bereikbaarheid en bruikbaarheid van de stad (zie ook later over de invloedzones van onderstations).

De mate waarin netverzwaring plaatsvindt hangt af van het groeiscenario voor elektriciteitsverbruik binnen de regio Amsterdam. Deze groei is afhankelijk van het geprognotiseerde verbruik van de verschillende sectoren in de komende 10 jaar. Uit de themastudies van de netbeheerders volgt dat het beleid van de gemeente Amsterdam om de groei van datacenters te faciliteren een grote impact heeft op de energiebehoefte in 2035.

De aanpak van netcongestie vraagt om grote investeringen van de gemeente en netbeheerders. In tijd, capaciteit, ruimte en financiering. Uit de impactanalyse voor de verschillende groeiscenario's volgt dat er nog aanzienlijk extra investeringen nodig zijn om het maximale groeiscenario te kunnen faciliteren, namelijk de inpassing van extra onderstations inclusief de daarbij behorende netinfrastructuur en ruimtereserveringen.

De gemeenteraad kiest daarom voor temporisering van de groei van datacenters. Dit betekent echter geenszins een stop op de groei van datacenters. Er worden nog drie datacenters fors uitgebreid en een geheel nieuw datacenter (supercomputer) gebouwd die tezamen een stroomverbruik hebben van circa 350 MVA. Daarmee wordt alsnog een groot deel van de beleidsruimte uit het vestigingsbeleid van 2020 gebruikt en een verdubbeling van de capaciteit van datacenters ten opzichte van 2022.

In de planhorizon tot 2035 werkt Amsterdam aan de netverzwaring. De gemeenteraad heeft bewust gekozen voor een tussentijdse herziening van het bestaande vestigingsbeleid, dat een looptijd heeft tot 2030. Over vijf jaar zal Amsterdam het beleid evalueren en op basis van stand van zaken op dat moment een nieuwe lijn uitzetten waarbij de eerder aangehaalde beleidsdoelen, zoals voor wonen, werken en voorzieningen ook worden meegewogen.

In de tussentijd is het vanwege het fors gegroeide aandeel van datacenters binnen Amsterdam noodzakelijk om een algeheel verbod op te nemen in het omgevingsplan van Amsterdam. Daarvoor dient het bestreden besluit.

Zoals aangegeven is dat voor de gemeenteraad het enige publiekrechtelijke sturingsinstrument om in te zetten ter voorkoming van een ongebreidelde groei van het aantal datacenters.[13] Het bestemmingsplan en de beleidsregels bieden het college ook meer houvast om in te springen op actuele ontwikkelingen en het gesprek te voeren over de inpassing van nieuwe datacenters, waarmee de gemeente de lijn wenst te volgen die metropoolregio breed nu wordt gevoerd via het overleg tussen provincie, gemeenten en de datacentersector.[14]

Het bestemmingsplan Datacenters Amsterdam moet uiterlijk 2032 zijn omgezet naar het omgevingsplan. Met de herziening van het vestigingsbeleid in 2030 zal de gemeenteraad ook het bestemmingsplan omzetten naar de hoofdregeling van het omgevingsplan.

De gevolgen van het bestreden besluit voor Global Switch en Equinix
Global Switch en Equinix hebben een beroep ingesteld tegen het besluit van de raad om het bestemmingsplan 'Datacenters Amsterdam' vast te stellen. Op voorhand moet worden opgemerkt dat het beleid niet erop is gericht om de planologische rechten van Global Switch te beperken. Hierop wordt bij de beantwoording van de gronden van Global Switch ingegaan. Ook voor Equinix geldt dat haar bestaande plannen uitvoering zullen (kunnen) vinden. Global Switch en Equinix voeren regelmatig overleg met de gemeente. In deze overleggen zal hangende het beroep met partijen worden gesproken op welke manier zorgen bij partijen weggenomen kunnen worden.

Daarop vooruitlopend kan het volgende worden opgemerkt. De zorgen van beide partijen zijn vooral gericht op toekomstige scenario's. Gelet op de beleidsperiode tot 2030 is dat de periode waarin nog sprake is van netcongestie. Op basis van het huidige prioriteringskader van de ACM is het onzeker of nieuwe datacenters vanwege de netcongestie een aansluiting krijgen op het elektriciteitsnet totdat de congestie is opgelost.

Voor uitbreidingen van datacenters geldt dat Global Switch, Equinix en de andere partijen op basis van de bestaande aanvragen en verleende omgevingsvergunningen nog gaan uitbreiden. Uit overleggen met Equinix en de Dutch Datacenter Association (DDA) volgt dat er momenteel geen andere concrete uitbreidingsplannen zijn of dat er nu een tekort ontstaat in het aanbod van databeheer. De zorgen bij Equinix en de DDA zijn er vooral om het verlies van de koploperspositie en zorgen bij investeerders die het politieke klimaat in de gaten houden en behoefte hebben aan een stabiel beleid. Het is de vraag of Equinix als eisende partij op basis van haar statutaire doelen voor dat (overkoepelende) belang kan opkomen. Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord.

[13] Het vestigingsbeleid uit 2020 staat niet in de weg aan het verlenen van een omgevingsvergunning voor nieuwe datacenters of uitbreidingen van datacenters op het moment dat de aanvraag aan de beoordelingsregels van het omgevingsplan voldoet. Het college van B&W is dan vanwege het limitatieve imperatieve stelsel van weigeringsgronden verplicht om de omgevingsvergunning te verlenen.
[14] Zie hiervoor de datacenterstrategie NH2025-2027, welke in februari 2025 de dataenterstrategie NH2022-2024 heeft vervangen.

Zoals aangegeven wordt er in de komende jaren alsnog voor 350 MVA aan datacenters bijgebouwd. Daarmee blijft Amsterdam dus ontwikkelen en een belangrijke speler op het wereldpodium voor dataverkeer. Daarnaast biedt het beleid ruimte voor kleinere uitbreidingen en voor kleine datacenters.

Daarmee kan evengoed in belangen worden voorzien van bedrijven voor digitale autonomie en soevereiniteit. Tegelijkertijd biedt het nieuwe beleid onder bijzondere omstandigheden nog ruimte voor nieuwe datacenters binnen de gemeente Amsterdam.

Tot slot kan worden opgemerkt dat de markt ook zal innoveren. Daar waar de uitbreiding van een datacenter niet gepaard gaat met oppervlakte en energietoename (door ruimte of energie efficiënter te gebruiken) staat het bestemmingsplan de ontwikkeling van een datacenter niet in de weg. Het is dus ook aan de markt om middelen te vinden om met de situatie op het elektriciteitsnet in Nederland om te gaan.

II. Het beroep van Global Switch

Het beroep van Global Switch bestaat uit een viertal gronden inhoudende dat:

1. de regeling in het bestemmingsplan de rechten van Global Switch aantast en tot rechtsonzekerheid leidt;
2. het bestemmingsplan het belang miskent van digitale infrastructuur en datacenters;
3. het bestemmingsplan strijdig is met de Dienstenrichtlijn; en
4. de vestigingsvoorwaarden, die indirect van toepassing zijn, niet thuishoren in het planologisch kader.

Daarnaast bevat het beroepschrift een inleidend betoog, waarop eerst zal worden gereageerd.

1. Inleidend betoog

Global Switch is van opvatting dat de beperkingen die aan de nieuwvestiging en uitbreidingen van datacenters worden gesteld veel te verstrekkend zijn. Datacenters zijn onderdeel van de vitale infrastructuur in ons land en onmisbaar in onze huidige samenleving. Dit wordt bevestigd in het in januari 2024 uitgebrachte rapport 'Staat van de Digitale Infrastructuur' dat in opdracht van het ministerie van Economische Zaken is opgesteld. In een tijd waarin Amsterdam de inzet van Europa, om strategisch autonoom te worden, kan faciliteren is het cruciaal dat er nu wordt geïnvesteerd in de digitale infrastructuur die dit mogelijk maakt. Het feit dat meerwaarde voor de stad wordt miskend middels een nee-tenzij beleid, is zorgelijk. Met het oog op tal van innovatieve ontwikkelingen - zoals Artificial Intelligence, Internet of Things en Quantum Computing - moet er voldoende ruimte zijn voor groei van de digitale infrastructuur en daarmee van datacenters. Het bestemmingsplan kan ook om die reden niet in stand blijven.

Reactie gemeenteraad
De inleiding van Global Switch is een pleidooi voor de hele sector. De gemeenteraad merkt op dat Global Switch in beginsel in het onderhavige beroep alleen voor haar eigen belangen kan opkomen en voor zover die door het besluit direct worden geraakt. Die belangen betreffen de positie van Global Switch aan de Johan Huizingalaan in Amsterdam.

Uit het besluit, het beleid en de inleiding van dit verweerschrift volgt dat de gemeenteraad zich terdege bewust is van het belang van datacenters. De investeringen die Global Switch benoemt en ook zelf in de komende jaren zal doen, blijven op grond van het beleid mogelijk.
Global Switch maakt zich zorgen of het bestemmingsplan wel voldoende ruimte zal bieden voor digitale infrastructuur. Die zorgen zijn begrijpelijk maar daarentegen moet worden opgemerkt dat Global Switch, maar ook andere datacenters, niet hebben aangetoond dat de doelen die zij benoemen niet met de bestaande capaciteit en de uitbreidingen daarin de komende jaren al gediend worden. Niet alleen publiekrechtelijke besluiten maar ook marktwerking kunnen invloed hebben op de groei van datacenters.

De gemeenteraad merkt op dat sinds de invoering van het vestigingsbeleid vijf jaar geleden (in 2020) op de bestaande initiatieven na geen nieuwe initiatieven bij de gemeente bekend zijn geworden. Ook niet na afkondiging van de beleidsherziening in november 2023. Er hebben zich bij de gemeente geen partijen gemeld die nog een vraag hebben neergelegd om een uitbreiding of vestiging alsnog mee te nemen. Het is dan ook een redelijke verwachting dat de marktruimte op dit moment goed wordt bediend. In 2030 zal opnieuw worden bekeken of er ruimte kan worden geboden voor datacenters. Tenslotte wordt nog opgemerkt dat de sector niet duidelijk maakt waarom de groei specifiek in de gemeente Amsterdam zou moeten plaatsenvinden. Groei van datacenters in de regio of in Nederland blijft mogelijk.

2. Rechtszekerheidsbeginsel, bestaande rechten Global Switch

Global Switch beschikt over bestaande planologische bouw- en gebruiksrechten en een milieuvergunning voor een datacenter met een bvo van 65.900 m2. In samenspraak met de betrokken bevoegde gezagen vindt de realisatie van het datacenter van Global Switch gefaseerd plaats. Een en ander conform het Masterplan dat als bijlage bij het postzegel-bestemmingsplan Global Switch is gevoegd.

Op dit moment is een deel van het beoogde datacenter gerealiseerd; het huidige datacenter van Global Switch heeft een bvo van 39.304 m2. Recent, op 21 augustus jl., is een omgevingsvergunning verleend voor de realisatie van een volgende fase (AMS-EAST). Daarnaast is nog een aanvraag voor een omgevingsvergunning bouwen voor een (opvolgende) fase in behandeling (AMS-WEST). Deze twee volgende fasen (AMS- EAST en AMS-WEST) omvatten tezamen een bvo van 18.150 m2.

Behalve de onjuiste duiding van de lopende aanvragen, geldt dat de raad met het bestemmingsplan ook bouw- en gebruiksrechten van Global Switch heeft wegbestemd, althans, dit lijkt te hebben beoogd. Dit betreft de laatste fasen van het Masterplan die toezien op een bvo van ca. 8.450 m2.

Dit zou voor Global Switch onaanvaardbaar zijn, te meer omdat in de besluitvorming geen begin van een motivering is gegeven waarom deze bouw- en gebruiksrechten volgens de raad wegbestemd moeten worden. Integendeel, de raad lijkt er ook in de stukken nog steeds vanuit te gaan dat op de locatie van Global Switch een datacenter met een bvo van 65.900 m2passend is (zie eveneens het voorgaande citaat uit de nota beantwoording zienswijzen in randnummer 28). Wat ook teruggevoerd kan worden op het eerder vastgestelde postzegelbestemmingsplan Global Switch. Dit wordt door vaststelling van het bestemmingsplan door de raad voor Global Switch nu echter afhankelijk gesteld van de afgifte van een BOPA waardoor voor Global Switch onzeker is of zij deze laatste fasen wel kan realiseren en, zo ja, onder welke voorwaarden.

Daarbij is van belang dat de aanvraag voor deze laatste fase(n) nog niet is ingediend en in die zin ook niet lijkt te zijn voldaan aan de voorwaarde die in de toelichting is gesteld om Überhaupt in aanmerking te komen voor een BOPA. Bij deze uitleg van het bestemmingsplan worden de bestaande rechten van Global Switch kortom zwaar aangetast zonder dat daarvoor (kenbaar) een goede belangenafweging heeft plaatsgevonden. Het besluit is in zoverre onzorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd.

Global Switch werpt vervolgens de vraag op in hoeverre de realisatie van het masterplan van Global Switch als een vergroting van een datacenter moet worden gezien in de zin van artikel 1.17 van de planregels en mogelijk daardoor niet onder het verbod van het bestemmingsplan valt.

Reactie gemeenteraad
Het bestemmingsplan heeft geen gevolgen voor de afhandeling van de reeds ingediende aanvragen voor de uitbreiding van het datacenter met in totaal 18.150 m2. De nog in behandeling zijnde aanvraag wordt getoetst aan het bestemmingsplan 'Nieuwe Meer e.o. - Johan Huizingalaan 759'.[15] Overigens moet worden opgemerkt dat de medewerking aan deze uitbreidingen ook mede afhankelijk is van andere toestemmingen en toetsingskaders.

Voor de nog te realiseren westelijke ontsluiting van het datacenter, die niet in het bestemmingsplan is opgenomen, moet nog een omgevingsvergunning worden verleend. Daarnaast moet nog in voldoende watercompensatie worden voorzien als gevolg van de toegenomen oppervlakteverharding.

Het verbod in artikel 2.2 van het bestemmingsplan heeft wel gevolgen voor de laatste uitbreiding van Global Switch van circa 8.450 m2 bvo omdat die nog niet is aangevraagd. De gemeenteraad heeft in het belang van eenduidigheid van de regeling hiervoor gekozen. Deze aanvraag zal stranden op het verbod, zodat het college moet overwegen of gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit toe te staan. De beleidsregels van het vestigingsbeleid geven invulling aan de ruimtelijke beoordeling door het college.

[15] Zie uitspraak Raad van State 4 november 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2619) waarin is bepaald dat het bevoegd gezag verplicht 'ex tunc' moet toetsen als ten tijde van het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning bouwen een rechtstreekse aanspraak bestond op de omgevingsvergunning.

De Omgevingswet verplicht het college om bij de aanvraag voor de uitbreiding te beoordelen in hoeverre sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.[16] Die beoordeling moet per individueel geval worden gemaakt. Voor Global Switch geldt dat de gemeenteraad in 2014 heeft ingestemd met de uitvoerbaarheid van het masterplan. , zodat daaraan ook vertrouwen mag worden ontleend. Op basis van het vestigingsbeleid komt Global Switch in aanmerking voor de omgevingsvergunning om de uitbreidingen conform het masterplan uit te voeren.

3. Het bestemmingsplan het belang miskent van digitale infrastructuur en datacenters

Global Switch stelt vast dat de raad grote betekenis heeft gehecht aan de studies die de gemeente samen met Liander heeft opgesteld. Deze worden gebruikt als onderbouwing en rechtvaardiging voor het verbod op nieuwvestiging en uitbreiding van datacenters in Amsterdam. Global Switch meent dat het bestemmingsplan niet op deze studies kan worden gebaseerd. Dit wordt als volgt toegelicht.

Een bestemmingsplan moet zich richten op ruimtelijke ordening: de toelaatbaarheid en inrichting van bebouwing, gebruik van gronden en functies binnen het plangebied. De studies omvatten geen onderbouwing voor de planologische keuzes die de raad dient te maken in het kader van het bestemmingsplan. Het zijn technische studies over energie-infrastructuur en netcapaciteit. Ze maken prognoses en scenario's voor de elektriciteitsvraag, maar geven geen ruimtelijke afwegingen over landschap, leefomgeving, milieu of stedenbouwkundige kwaliteit. Bovendien bevatten ze disclaimers dat de resultaten slechts indicatief zijn en onderdeel vormen van een bredere netstrategie.

De keuze om nieuwvestiging of uitbreiding van datacenters in een bestemmingsplan te verbieden kan daarom niet worden gestoeld op dit type technische analyses: ze gaan over energievoorziening en netwerkcapaciteit, niet over de ruimtelijke onderbouwing die volgens de Wet ruimtelijke ordening (en thans: de Omgevingswet) vereist is.

Een ruimtelijke onderbouwing ontbreekt geheel in het bestemmingsplan. Reden waarom het bestemmingsplan wat Global Switch betreft voor vernietiging in aanmerking komt, mede gelet op het grote belang dat moet worden toegekend aan de digitale infrastructuur zoals hiervoor is toegelicht.

Daarbij wordt aangetekend dat een bestemmingsplan überhaupt geen beperkingen kan stellen aan het toekennen van aansluitvermogens; dit zijn commerciële afspraken tussen netbeheerders en afnemers waar de gemeente niet over gaat.

[16] Artikel 8.0a, lid 2, Besluit kwaliteit leefomgeving

Reactie gemeenteraad
Eerst wordt opgemerkt dat het bestemmingsplan het karakter van een parapluplan heeft. Het beïnvloedt de gebruiksrechten door in bestaande bestemmingsplannen een verbod op uitbreiding of vestiging op te nemen die doorwerkt in de gebruiksrechten die volgens de bestemmingen aan de gronden en gebouwen zijn gegeven. Veelal is dat de bestemming 'Bedrijf' of 'Bedrijventerrein' die allerlei soorten bedrijven toestaat zoals die in de staat van bedrijfsactiviteiten zijn opgenomen. In veel bestemmingsplannen zijn datacenters daarin ook vermeld. Het verbod raakt de bedrijven die gebruik wensen te maken van de bestemmingen niet. Het voorkomt dat datacenters bestaande gebruiksruimte bij recht kunnen benutten zodat daarop via beleid en omgevingsvergunningen kan worden gestuurd.

Het verbod is ingegeven vanuit het ruimtelijk ordeningsprincipe. Het bestemmingsplan raakt het gehele grondgebied van Amsterdam. Het bestemmingsplan ordent in die zin de wijze waarop Amsterdam voorrang wenst te geven aan beleidsdoelen die voor de hele stad gelden op grond van de omgevingsvisie Amsterdam, zoals het voorzien in voldoende huisvesting en werkgelegenheid. Die beleidsdoelen wegen in haar optiek zwaarder dan de ongebreidelde groei van datacenters in de komende jaren. In de inleiding van dit verweerschrift is daar nogmaals op ingegaan, zodat hiernaar kortheidshalve wordt verwezen.[17]

In tegenstelling tot wat Global Switch meent dient het bestemmingsplan geenszins het doel om het toekennen van aansluitvermogen te beperken. Dat zou ook indruisen tegen artikel 83 van de Elektriciteitswet. Het verbod reguleert geen vermogen. Het verbod heeft tot doel om schaarse ruimte voor gemeentelijke doelen beschikbaar te houden. Tegelijkertijd moet het beleid kleine datacenters en kleine uitbreidingen niet in de weg staan. Overeenkomstig het provinciale beleid (en overigens ook Rijksbeleid) is voor de afbakening tussen kleine en overige datacenters een oppervlakte en aansluitvermogen als criterium verbonden. Daardoor is onderscheid tussen datacenters mogelijk. De gemeenteraad heeft hierbij in redelijkheid mogen aansluiten bij de definitie die de provincie hanteert in artikel 6.32a van de omgevingsverordening NH2022.

[17] Volledigheidshalve wordt gememoreerd dat het Rijk ook datacenters vanuit de goede ruimtelijk ordening heeft gereguleerd, eerst door het treffen van een voorbereidingsbesluit op basis van de Wro en later via AMvB. Zie ook Stb 2023,492: Stb. 2023, 492:
"In Nederland is daarom maar beperkt ruimte voor de bouw en ingebruikname van hyperscale datacentra vanwege het ruimtebeslag, de landschappelijke impact, het hoge energiegebruik, de beschikbaarheid van water en de belasting van de landelijke energie-infrastructuur."
En:
"Naast een hoog waterverbruik, hebben hyperscale datacentra ook een groot vermogen (70 Mw of meer). Hierdoor zijn de gevolgen voor het Nederlandse energienet groot ."
En voorts is in het Invoeringsbesluit Ow (Stb. 2020, 400, pagina 1080 het volgende opgemerkt:
"Dat betekent dat de gemeente een nieuwe afweging maakt van de belangen die op een bepaalde locatie aan de orde zijn. Centraal staat de afweging tussen het belang dat de initiatiefnemer heeft bij het verrichten van zijn activiteiten en het belang achter de regel waarvan afwijking wordt gevraagd. Maar ook andere belangen wegen mee, inclusief belangen die nog niet aan de orde waren op het moment dat de gemeente het geldende omgevingsplan vaststelde, bijvoorbeeld de energietransitie."

Deze definitiebepalingen maken bovendien mogelijk dat aan een uitbreiding van een datacenter met bijvoorbeeld een parkeerterrein of bedrijfskantine wel medewerking kan worden verleend omdat dit niet gepaard gaat met een vermogensvraag. Doorgaans zijn dit overigens ook uitbreidingen die onder de oppervlaktenorm blijven.

4. Strijd met de Dienstenrichtlijn

Artikel 15, derde lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat eisen die aan dienstverleningsactiviteiten worden gesteld, alleen toelaatbaar zijn als zij gerechtvaardigd zijn door een dwingende reden van algemeen belang.

Het besluit motiveert onvoldoende waarom deze zeer globaal omschreven redenen van algemeen belang dwingend zijn. Ook volgt uit de gegeven motivering niet waarom met de huidige juridische beperkingen in het omgevingsplan onvoldoende gestuurd kan worden op het halen van die doelen.

Het enkel benoemen van algemene beleidsdoelen en zonder nadere onderbouwing stellen dat het huidige beleid onvoldoende sturing biedt om deze doelen te realiseren, is niet toereikend om aan te tonen dat de opgelegde beperkingen noodzakelijk zijn zoals vereist ingevolge artikel 15, derde lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn. Daarvoor moet worden gemotiveerd waarom de in paragraaf 1.4 van de toelichting op het bestemmingsplan geformuleerde doelen niet kunnen worden bereikt met de bestaande beleidsinstrumenten en regelgeving - waaronder het huidige vestigingsbeleid en (voor Global Switch) handhaving van het postzegelbestemmingsplan Global Switch - of met minder ingrijpende maatregelen.

In artikel 15, derde lid, onder c van de Dienstenrichtlijn is neergelegd dat de maatregelen voor dienstverleningsactiviteiten geschikt moeten zijn om de nagestreefde doelen te bereiken. Zij mogen niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken. Tot slot geldt als voorwaarde dat de na te streven doelen niet met andere minder beperkende maatregelen kunnen worden bereikt.

Zoals hiervoor al is toegelicht vormen de studies in het kader van onderhavig bestemmingsplan geen toereikende motivering op basis waarvan planologische afwegingen kunnen worden gemaakt. Het zijn studies die gaan over energievoorziening en netcongestie, niet over een ruimtelijke onderbouwing. Verder wordt in de toelichting op het bestemmingsplan enkel gesteld dat er geen minder vergaande maatregelen denkbaar zijn om de beoogde clustering te bereiken maar wordt dit op geen enkele wijze nader onderbouwd. Zo wordt ook niet gemotiveerd waarom voor Global Switch niet het huidige postzegelbestemmingsplan Global Switch gehandhaafd kan worden. Dit laatste zeker nu in de nota beantwoording zienswijzen expliciet wordt opgemerkt dat uitbreiding van het datacenter van Global Switch tot een bvo van 65.900 m2 mogelijk zou zijn.

Er is kortom niet onderbouwd waarom minder ingrijpende maatregelen onvoldoende zijn om de doelen te behalen. Ook heeft in het bestemmingsplan geen beoordeling plaatsgevonden of de nadelige gevolgen voor de dienstverrichter (de datacenters) in redelijke verhouding staan tot het met de betreffende maatregel beoogde doel. Voor Global Switch is dit in ieder geval niet gebeurd zoals genoegzaam kan worden afgeleid uit het voorgaande.

Concluderend heeft de raad onvoldoende onderbouwd dat de beperkingen en voorwaarden in het bestemmingsplan in overeenstemming zijn met artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

Reactie gemeenteraad
In de toelichting op het besluit, zoals ook in de nota van beantwoording van zienswijzen is opgenomen en in dit verweerschrift onder inleiding, heeft de gemeenteraad in het belang van zijn beleidsdoelen (zoals blijkt uit de omgevingsvisie (wonen, werken en voorzieningen, de realisatie van zogenaamde complete buurten) via het bestreden besluit een gemeentebreed verbod voor datacenters moeten opnemen in het omgevingsplan.

Amsterdam heeft 450 bestemmingsplannen waarin in veel gevallen bestemmingen zoals 'bedrijf' of 'bedrijventerrein' zijn opgenomen en waar gebruiksrechten voor datacenters aanwezig zijn. Er kan alleen op de groei van datacenters worden gestuurd door deze gebruiksrechten eerst weg te nemen, en waar dat nodig is kan het college via lopende aanvragen of op basis van het beleid aanvragen voor een bopa medewerking aan uitbreidingen of vestiging verlenen.
Dit generieke beleid raakt de hele sector en is bovendien niet discriminatoir tegenover nationale of internationale bedrijven. Het beleid is in het kader van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk om ruimte te bieden aan andere beleidsdoelen die anders onder druk staan. In de toelichting is aangegeven dat de toename van datacenters in ieder geval ruimte vraagt om drie nieuwe onderstations met bijbehorende netinfrastructuur in te passen. Maar ook is ruimte op bedrijventerreinen nodig voor huisvesting van bestaande en toekomstige bedrijvigheid, die als gevolg van woningbouwontwikkelingen en transformatiegebieden moet uitwijken.

Deze redenen zijn van dwingend openbaar belang. De maatregelen gaan niet verder dan nodig om de nagestreefde doelen te bereiken. Het is daarom ook evenredig. Het beleid staat immers toe dat er alsnog een grote uitbreiding van datacenters plaats gaat vinden in de komende jaren en maakt het ook mogelijk dat kleinere dienstverleners zich vestigen. Het verbod raakt daarmee alleen de grotere datacenters die de ruimtelijke ordeningsdoelen van de gemeente Amsterdam kunnen beïnvloeden.

Global Switch kan daarom niet worden gevolgd in haar standpunt dat de gemeenteraad onvoldoende heeft onderbouwd dat de beperkingen en voorwaarden in het bestemmingsplan in overeenstemming zijn met de Dienstenrichtlijn.

5. Toepasbaarheid van instructieregels

Datacenters die volgens het beleid nog in aanmerking komen voor vestiging of uitbreiding, kunnen via een BOPA alsnog daarvoor toestemming krijgen. De aanvraag moet voldoen aan de instructieregels van de provincie en het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) en er moet sprake zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In de voorbereiding van een dergelijke aanvraag moeten initiatiefnemers onderbouwen dat aan het voorgenoemde wordt voldaan.

Met instructieregels kunnen het Rijk en de provincie aan de gemeente voorschrijven hoe zij hun bevoegdheid moeten uitoefenen. Instructieregels richten zich dan ook uitsluitend op de gemeente, zij kunnen niet rechtstreeks verplichtingen opleggen aan burgers of bedrijven. Door in het bestemmingsplan te bepalen dat toestemming voor vestiging of uitbreiding van datacenters via een BOPA slechts mogelijk is indien wordt voldaan aan de instructieregels van het Bkl en de provincie, worden de instructieregels feitelijk omgevormd tot rechtstreeks werkende toetsingscriteria voor de beoordeling van aanvragen van initiatiefnemers. Daarmee wordt miskend dat instructieregels zich niet richten op private partijen, maar dienen als sturingsinstrumenten voor bestuursorganen. De door de gemeente gekozen constructie is dan ook in strijd met de wettelijke systematiek.

Reactie gemeenteraad
In tegenstelling tot Global Switch betoogt, bevat het juridisch bindende deel van het bestemmingsplan (regels + verbeelding) geen verwijzing naar instructieregels van het Rijk en/of de provincie.

In de nota van beantwoording van zienswijzen is aangegeven dat een uitbreiding of vestiging van een datacenter, die volgens het beleid nog kan worden toegewezen, op basis van een aanvraag omgevingsvergunning voor een bopa in behandeling kan worden genomen. Het bestemmingsplan, dat thans onderdeel uitmaakt van het omgevingsplan gemeente Amsterdam, bevat zelf geen binnenplanse afwijkingsmogelijkheden voor een datacenter.

In de Omgevingswet is bepaald dat het college een omgevingsvergunning voor een bopa uitsluitend kan verlenen als sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.[18] Bij de beoordeling of sprake is van ETFAL dient het college de instructieregels uit het Bkl te betrekken.[19] Daarnaast dient het college instructieregels van de provinciale omgevingsverordening bij de beoordeling van de aanvraag te betrekken. Dit is de systematiek die de wetgever voor ogen heeft gehad en is feitelijk niet anders dan eerder het geval was onder de Wabo en de Wro, waarbij in AMvB's ook eisen werden gesteld aan de beoordeling en ontvankelijkheid van aanvragen.

6. Conclusie ten aanzien van het beroep van Global Switch

Gelet op het vorenstaande leidt de beantwoording van de gronden van het beroep tot de conclusie dat het vaststellingsbesluit op goede gronden is genomen. Uw Afdeling wordt verzocht om het beroep ongegrond te verklaren. Voor een proceskostenvergoeding bestaat dan geen aanleiding.

[18] Artikel 8.0a, tweede lid, Bkl
[19] Artikel 8.0b Bkl

III. Het beroep van Equinix

Equinix heeft tegen het bestreden besluit de volgende gronden aangevoerd:

1. De Raad, gelet op de Elektriciteitswet 1998, was niet bevoegd om de in het Bestemmingsplan opgenomen regels vast te stellen,
2. Het Bestemmingsplan is in strijd met de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG)
3. Het Bestemmingsplan in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, namelijk:
    a. het zorgvuldigheidsbeginsel
    b. het evenredigheidsbeginsel
    c. het rechtszekerheidsbeginsel
    d. het motiveringsbeginsel
    e. het staatssteunrecht / détournement de pouvoir

De gemeenteraad wenst eerst op te merken dat Equinix in het beroep niet heeft aangegeven hoe het bestemmingsplan haar locaties raakt. De omgevingsvergunningen voor Equinix zijn verleend en deze kan Equinix uitvoeren. Het bestemmingsplan staat daaraan niet in de weg. Equinix heeft niet concreet gemaakt welke datacenters, die zij beheert, als gevolg van het bestemmingsplan nu niet meer kunnen uitbreiden. De gemeenteraad vraagt zich daarom af welk procesbelang Equinix bij het beroep heeft.

In het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening is een bestemmingsplan het ruimtelijke instrument waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De raad moet bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening houden met een particulier initiatief voor een ruimtelijke ontwikkeling als dat initiatief voldoende concreet is, tijdig aan hem kenbaar is gemaakt en de raad op het moment van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan beoordelen.[20]

I.c. is er geen sprake van een voldoende concreet initiatief.

Hierna wordt per beroepsgrond een inhoudelijke reactie gegeven.

1. Het bestreden besluit is in strijd met de Elektriciteitswet 1998

Een deel van de regels en de inhoud van het Bestemmingsplan is in strijd met artikel 83 van de Elektriciteitswet 1998. Het Bestemmingsplan is evident, dan wel impliciet, bedoeld om het transporteren en leveren van elektriciteit in het belang van de energievoorziening aan regels te binden. Daartoe heeft de Raad op grond van Elektriciteitswet geen bevoegdheid.

Artikel 83 van de Ew 1998 bevat een uitdrukkelijke beperking van de verordenende bevoegdheid van provincies en gemeenten op het terrein van de elektriciteitsvoorziening. Het artikel bepaalt dat provinciale staten en de gemeenteraad niet bevoegd zijn het opwekken, transporteren of leveren van elektriciteit in het belang van de energievoorziening aan regels te binden.

[20] Zie uitspraak van de Raad van State van 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3436

De achtergrond van deze bepaling is dat de regulering van de elektriciteitsvoorziening — waaronder begrepen de inrichting van de markt, de verdeling van verantwoordelijkheden en de infrastructuur — bij uitstek een nationale aangelegenheid is, waarvoor de Rijksoverheid verantwoordelijk is. Deze centrale regie is noodzakelijk gelet op de technische samenhang binnen het net, de interregionale afhankelijkheden en de eisen die voortvloeien uit het Europese energierecht.

Op de Nederlandse elektriciteitsmarkt zijn zogenaamde (aangewezen) netbeheerders uitsluitend bevoegd tot het transporteren van elektriciteit en het exploiteren van netten (zoals gedefinieerd in de Ew 1998). De netbeheerders hebben daarbij als taak om partijen aan te sluiten op het net als zij daarom verzoeken.

Tegen deze achtergrond is het Bestemmingsplan in strijd met artikel 83 Ew 1998 respectievelijk het nieuwe artikel 6.8 van de Energiewet. De toelichting op het Bestemmingsplan maakt namelijk duidelijk dat het verbod op nieuwe datacenters niet (slechts) is ingegeven door klassiek-ruimtelijke motieven zoals milieuhinder, stedenbouwkundige inpassing of landschappelijke waarden, maar vanwege het beslag dat datacenters zouden leggen op de regionale elektriciteitsinfrastructuur.

Ten eerste blijkt uit het vaststellingsbesluit voor het Bestemmingsplan (bijgevoegd als Bijlage 1) dat er een duidelijk marktregulerend motief achter het Bestemmingsplan zit. De Raad vindt dat datacenters te veel van het elektriciteitsaanbod verbruiken, dat de markt voor groene stroom een aanbiedersmarkt is en dat de belastingen die door datacenters worden betaald niet voldoende voor subsidies voor groene stroomvoorzieningen worden gebruikt. Dit zijn stuk voor stuk overwegingen die niet ruimtelijk zijn georiënteerd, maar die leiden tot de regulering in het belang van de energievoorziening en daartoe is de Raad niet bevoegd.

> Noot van de gemeenteraad: Equinix haalt overwegingen aan uit de motie die in 2020 door de gemeenteraad is aangenomen.[21] Dit zijn niet de overwegingen van de gemeenteraad die tot het vaststellingsbesluit hebben geleid (zie raadsvoordracht in dossier).

Ten tweede liggen aan het Bestemmingsplan twee onderzoeken ten grondslag, die allebei zijn opgesteld door Liander, een van de door de Minister aangewezen netbeheerders. Op grond van artikel 17, eerste lid Ew 1988 mag een netbeheerder alleen maar werkzaamheden binnen haar wettelijke taken uitvoeren. De onderzoeken waarop het Bestemmingsplan is gebaseerd zien dus op de gereguleerde taak. Het kan dan ook niet anders dan dat de regels uit het Bestemmingsplan bepalingen bevatten die 'het opwekken, het transporteren en het leveren van elektriciteit in het belang van de energievoorziening' aan regels binden.

Ten derde is in de toelichting (op pagina 9) ook expliciet opgenomen dat een van de doelen van het Bestemmingsplan is:

[21] Motie 1664 accent, aangenomen op 17 december 2020. Doel van de motie:
Het gesprek aan te gaan met de sector om grotere stappen te zetten richting het verduurzamen van datacenters in (de regio) Amsterdam, met als concrete inzet minimale inkoop duurzame energie label B, verduurzaming van de noodvoorzieningen, maximale inzet op energiebesparing en de bijdrage aan social return en werkgelegenheid en/of opleiding voor (de regio) Amsterdam.

"het voorkomen van overbelasting op het elektriciteitsnetwerk zodat dit niet in de weg staat aan de ontwikkeling van verschillende ruimtelijke initiatieven."

Overbelasting van het elektriciteitsnet is onderdeel van het door de Ew 1998 gereguleerde deel van de elektriciteitsmarkt. Het efficiënt gebruik van het elektriciteitsnet is geen belang dat in het kader van de fysieke leefomgeving planologisch mag worden gereguleerd, maar een belang dat exclusief wordt behartigd op grond van de Ew 1998.

Gelet op het voorgaande kan niet anders worden geconcludeerd dan dat het Bestemmingsplan het transporteren en leveren van elektriciteit in het belang van de elektriciteitsvoorziening aan regels bindt. Dat is in strijd met artikel 83 Ew 1998 en vanaf 1 januari 2026 artikel 6.8 Energiewet. Artikel 83 Ew1998 staat niet in de weg aan regels op ruimtelijke motieven die indirect gevolgen hebben voor de elektriciteitsvoorziening. Die zijn hier echter niet van toepassing, al lijkt de Raad dergelijke motieven wel toe te passen als verkapte omzeiling van artikel 83 Ew 1998. De keuze van de Raad om toegestane datacenters te maximeren op een elektrisch aansluitvermogen van 5 MVA heeft bijvoorbeeld geen ruimtelijk motief, nu niet is aangegeven hoe een aansluitvermogen van 5 MVA ruimtelijk zou verschillen van een aansluitvermogen van 4, 6 of 20 MVA.

Ook de keuze om enkel datacenters aan deze maximale aansluitwaarde te binden heeft ook geen ruimtelijk motief. Een bedrijf of instelling dat een inhouse datacenter heeft, valt niet onder het Bestemmingsplan, terwijl daar wel een aansluitvermogen van 5 MVA op kan zitten. Daar zit derhalve ook geen ruimtelijke relevantie aan de keuzes in het Bestemmingsplan. Het kan dus niet worden vastgesteld dat de keuze om datacenters van 5 MVA of meer te verbieden op ruimtelijke gronden is gemaakt en voor zover dat al zo zou zijn, dat die ruimtelijke gronden enkel indirect de elektriciteitsinfrastructuur raken. De Raad beoogt met het Bestemmingsplan de elektriciteitsinfrastructuur te reguleren, namelijk de realisatie van minder onderstations.

Equinix concludeert daarom dat de gemeenteraad buiten haar bevoegdheid is getreden met de vaststelling van het bestemmingsplan.

Reactie gemeenteraad
In tegenstelling tot Equinix betoogt, heeft het bestemmingsplan geenszins het doel om *het opwekken, het transporteren en het leveren van elektriciteit in het belang van de energievoorziening aan regels te binden*.

Het bestemmingsplan bevat een verbod op de uitbreiding en nieuwvestiging van datacenters, wanneer die aan de criteria in artikel 1.5 en 1.7 van de regels voldoen. Het verbod reguleert de groei van datacenters in het ruimtelijk ordeningsbelang van de stad. Het verbiedt niet de aansluiting of levering van elektriciteit, niet direct en ook niet indirect. Sterker nog, het bevat helemaal geen regels daarover.

De gemeente heeft meerdere malen het belang van datacenters voor de stad erkend. De nieuwe werkelijkheid is echter dat het bereiken van ruimtelijke en maatschappelijke doelen van de stad onder druk staan. De gemeenteraad staat daarom voor moeilijke beslissingen. Dit is deels de

invloed van een overvol stroomnet maar ook het gebrek aan ruimte. Niet alleen voor het huisvesten van functies op locaties, zoals het behoud van bedrijventerreinen. Daarnaast wordt opgemerkt dat ook het vinden van locaties om onderstations te kunnen realiseren een zeer complexe opgave is. Dat is in het bestreden besluit toegelicht.

Onderstations vragen niet alleen fysieke ruimte die de gemeente moet aanwijzen, maar bij een vermogen van meer dan 200 MVA worden onderstations als grote lawaaimaker gezien en zorgen elektromagnetische velden dat woningen en andere gevoelige functies niet in de buurt van onderstations gebouwd kunnen worden.[22] Een besluit over deze fysieke gevolgen van datacenters voor de stad, namelijk de ordening van bedrijventerreinen, transformatie van woongebieden en de locatiekeuze voor het elektriciteitsnet, is wel degelijk een ruimtelijke ordeningstaak van de gemeenteraad. Zie hiervoor ook inleiding en de reactie op de tweede beroepsgrond van Global Switch.

De keuze voor cumulatieve criteria
De omvang van een datacenter waarvoor het verbod geldt, laat zich lastig inkaderen door uitsluitend een maximum oppervlakte aan een datacenter te verbinden. Om die reden hebben zowel het Rijk als de provincie Noord-Holland naast een oppervlakte in BVO ook een vermogensvraag als criterium opgenomen.[23]

In de nota van toelichting op het besluit van de Minister tot wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving, waarbij paragraaf 5.1.7.7. aan het Bkl is toegevoegd, is het volgende opgegeven.

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

[22] Artikel 5.78b, eerste lid onder c van het Bkl bepaalt dat onder een activiteit die in aanzienlijke mate geluid kan veroorzaken het gebruiken van niet in een gesloten gebouw ondergebrachte transformatoren met een maximaal gelijktijdig in te schakelen elektrisch vermogen van 200 MVA of meer wordt verstaan. Volgens artikel 5.78e van het Bkl wordt de begrenzing van een industrieterrein waarvoor geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn vastgesteld, vastgelegd in het omgevingsplan.
[23] Zie artikel 5.161ba Bkl (nota van toelichting) en artikel 6.32 Omgevingsverordening NH2022.

Net als het Rijk kiest de gemeenteraad voor de ordening van het aantal datacenters als sector binnen de stad waar meerdere belangen samen moeten komen in een zeer beperkte en onder druk staande ruimte.

Het Rijk heeft een bewuste keuze gemaakt om zowel een oppervlakte als aansluitvermogen als criterium op te nemen. Het Rijk motiveert dat als volgt:

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

De omvang van meer dan 10 hectare en een aansluitvermogen van 70 MW of meer geeft in de praktijk een te onderscheiden categorie zeer grote datacentra waarvan er in Europa een paar per land aanwezig zijn. In dit besluit wordt onder een hyperscale datacentrum ook een verzameling van bouwwerken met deze functie, deze omvang en dit energieverbruik verstaan die in onderlinge samenhang als één geheel functioneren. Gebouwen die ondersteuning geven aan het hyperscale datacentrum (zoals koeltorens en kantoren) worden hier ook toe gerekend.

Het gaat dan om bijgebouwen die in de nabijheid van het hyperscale datacentrum liggen en die in onderlinge samenhang als één geheel functioneren met het hyperscale datacentrum. Er moet sprake zijn van geografische, technische, functionele of organisatorische samenhang van de bebouwing. In dat geval telt het bebouwd oppervlak van alle gebouwen mee voor de vraag of sprake is van een hyperscale datacentrum van meer dan 10 ha en 70 MW of meer op die locatie.

Het moet dan wel gaan om gebouwen die in hetzelfde gebied liggen en één afzonderlijk hyperscale datacentrum met elektriciteitsaansluiting vormen. Alleen in het geval dat een datacentrum aan de criteria van meer dan 10 ha en 70 MW of meer voldoet valt deze onder de reikwijdte van dit besluit.

Middelgrote datacentra (met een oppervlakte tussen de 5 en 10 hectare) of datacentra die slechts aan één criterium voldoen vallen onder het afwegingskader voor grootschalige bedrijfsvestigingen dat in GRIP wordt opgenomen en daarnaast uiteraard onder de regels die gemeenten, provincies en waterschappen in hun regels en verordeningen eraan stellen.

Nadere onderbouwing 70 MW
Het type hyperscale datacentrum is een datacentrum met een grootschalig karakter. Doorgaans heeft een hyperscale datacentrum een directe aansluiting op het hoogspanningsnet, wegens het substantiële gevraagde vermogen. Het omslagpunt voor een aansluiting op het hoogspanningsnet ligt rond de 70 MW.

De aansluiting op het elektriciteitsnetwerk heeft directe gevolgen voor de andere gebruikers van het net. Het gaat daarbij om het vermogen dat als eindbeeld wordt gecontracteerd en of dat boven de grens van 70 MW komt.

Criterium van 10 ha bebouwd oppervlak
Bij een aansluitvermogen van circa 70 MW (uitgaand van een enkellaags datacentrum, wat een hyperscale datacentrum doorgaans is) past een omvang van 10 ha bebouwd oppervlak als grens. De omvang van 10 ha bebouwd oppervlak is een omvang die lokaal forse impact heeft en die aansluit bij de omvang van bestaande hyperscale datacentra. Dit laat onverlet dat bij het meerlaags bouwen van datacentra er een hoger aansluitvermogen zal passen bij een kleiner bebouwd oppervlak.
Deze datacentra vallen niet onder de definitie van een hyperscale datacentrum uit dit besluit. Datacentra met een beperktere omvang dan die van hyperscale datacentra kunnen makkelijker worden ingepast in het landschap en laten meer ruimte aan andere opgaven in dat gebied. Daarbij telt ook mee dat kleinere colocaties (datacentra met meerdere gebruikers) een grotere economische meerwaarde kennen. Om deze redenen maakt de regering onderscheid tussen hyperscale datacentra en kleinere en colocatie datacentra.[24]

De provincie Noord-Holland heeft in de omgevingsverordening NH2022 eveneens gekozen voor een dubbel criterium om onderscheid te maken tussen datacenters die een kleine of een grote impact hebben op de fysieke leefomgeving. In de toelichting op de omgevingsverordeningen NH2020 en NH2022 staat:

De Datacenterstrategie Noord-Holland 2022-2024 richt zich op datacenters van de in dit artikel opgenomen minimale omvang en elektrisch aansluitvermogen. Datacenters die een kleinere omvang hebben worden niet geraakt door de regels in deze paragraaf. Het betreft cumulatieve criteria. We willen hierbij benadrukken dat het de gemeente blijft die besluit of zij medewerking wil verlenen aan een initiatief.
Het betreft instructieregels aan gemeenten. Indien een gemeente een datacenterinitiatief op een locatie onaanvaardbaar vindt, dan betekent een opname in het werkingsgebied 'datacenters toegestaan' niet dat het initiatief toch doorgang kan vinden.

De gemeenteraad heeft in redelijkheid bij de afbakening van de provincie mogen aansluiten. Hierdoor voert de gemeenteraad een herkenbaar beleid voor de sector en is ook duidelijk dat bij een aanvraag omgevingsvergunning voor de Bopa artikel 6.32a van de omgevingsverordening NH2022 op de ETFAL-beoordeling van toepassing is.

2. Het bestemmingsplan is in strijd met de Dienstenrichtlijn

Het Bestemmingsplan bevat planregels die de vestiging en uitbreiding van datacenters in het plangebied verbieden of in ieder geval ernstig beperken. Daarmee wordt rechtstreeks ingegrepen in de mogelijkheid voor een specifieke categorie dienstverrichters - aanbieders van digitale opslag- en datatransportdiensten - om hun economische activiteiten uit te oefenen.

[24] Zie nota van toelichting Besluit van 20 december 2023, houdende wijziging van Besluit kwaliteit leefomgeving in verband met een instructieregel voor hyperscale datacentra, stb. 2023-492-4

Gelet op het feit dat het faciliteren van dataverkeer en dataopslag kwalificeert als een dienst in artikel 4, aanhef en onder 1, van de Dienstenrichtlijn, vormt deze beperking een belemmering van de vrije toegang tot en uitoefening van een dienst. Daarmee vallen de planregels onmiskenbaar onder de werkingssfeer van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn.

Noodzakelijkheid
In de toelichting op het Bestemmingsplan stelt de Raad dat het weren van datacenters noodzakelijk is om ruimtelijke en milieurelevante doelen te bereiken. Het zou gaan om het behoud van voldoende fysieke ruimte op bedrijventerreinen om alle bedrijfsvormen evenwichtig te faciliteren, het vrijhouden van schaarse grond voor andere beleidsdoelen dan datacenters (waaronder ruimte voor onderstations), het waarborgen van een goed woon - en leefklimaat, en het voorkomen van overbelasting van het elektriciteitsnet.

Ten eerste geldt dat deze stelling onvoldoende is gemotiveerd. Er ontbreekt een analyse met specifieke gegevens waaruit volgt dat het uitsluiten van datacenters daadwerkelijk noodzakelijk is voor het behalen van deze doelen. De Raad neemt in de toelichting bij het Bestemmingsplan stellingen in die nergens op zijn gebaseerd (althans niet aantoonbaar).

Ten tweede is het Bestemmingsplan niet noodzakelijk voor de verwezenlijking van de gestelde doelen. Deze doelen missen daarnaast ieder algemeen belang. Hieronder is dat per door de Raad aangegeven doel kort beschreven:

A. 'het behoud van (voldoende) fysieke ruimte (op bedrijventerreinen) om alle bedrijfsvormen evenwichtig te kunnen faciliteren in het belang van de lokale, regionale en nationale economie'

ad. a) - niet valt in te zien hoe het weren van datacenters bijdraagt aan het belang van de (lokale, regionale en nationale) economie. Datacenters dragen daar juist aan bij. Waarom het weren van datacenters specifiek noodzakelijk is om dit doel te bereiken heeft de Raad niet aangevoerd of onderbouwd.

B. het evenwichtig kunnen inzetten van schaarse grond in de gemeente voor andere beleidsdoelen dan het faciliteren van datacenters, doordat er minder ruimtereserveringen nodig zijn om onderstations en hun hindercontouren te kunnen plaatsen;

ad b) - als de Raad onderstations wil weren, moet zij die verbieden - zoals bijvoorbeeld in een Paraplubestemmingsplan Onderstations, niet in een Paraplubestemmingsplan Datacenters. Het verbieden van datacenters is niet noodzakelijk om onderstations te weren. Nagenoeg alle andere functies in bestemmingsplannen/omgevingsplannen verbruiken stroom of wekken die op, een deel op (veel) grotere aansluitingen dan 5 MVA. Waarom alleen het verbieden van datacenters bijdraagt aan het voorkomen van nieuwe onderstations is onvoldoende onderbouwd.

C. het waarborgen van een goed woon- en leefklimaat en een goed vestigingsklimaat en;

ad c) - de Raad heeft niet onderbouwd wat de impact van datacenters is op het goed woon- en leefklimaat of het goed vestigingsklimaat. Dit doel wordt hier door de Raad zonder onderbouwing betrokken. Dat het verbieden van datacenters voor dit doel noodzakelijk is blijkt evenmin.

D. het voorkomen van overbelasting op het elektriciteitsnetwerk zodat dit niet in de weg staat aan de ontwikkeling van verschillende ruimtelijke initiatieven.

ad d) - overbelasting van het elektriciteitsnet is al een feit (gelet op de netcongestie die in nagenoeg het hele land is uitgeroepen). Het voorkomen van overbelasting is dan geen geldig doel meer. Daarnaast geldt dat het de taak van netbeheerders is om overbelasting te voorkomen en niet die van de Raad. Tenslotte zal de netcongestie niet verminderen door nieuwe datacenters (of uitbreidingen) te verbieden. De elektrificatie van de zware industrie (bijv. in het Amsterdamse havengebied), de bouw van elektrolysers en de groei van grote batterijopslagsystemen hebben eveneens grote aansluitvermogens en die worden niet beperkt.

Uit het voorgaande blijkt dat de Raad niet of onvoldoende heeft onderbouwd waarom de beperkingen in het Bestemmingsplan noodzakelijk zouden zijn voor het behalen voor de doelen (voor zover die van dwingende redenen van openbaar belang zouden zijn). Het Bestemmingsplan is daarom op dit punt in strijd met artikel 15 Dienstenrichtlijn.

Reactie gemeenteraad
Bij de beantwoording van de vraag of een eis noodzakelijk is in de zin van artikel 15, lid 3, onder b, van de Dienstenrichtlijn, moet worden beoordeeld of de eis gerechtvaardigd is door een dwingende reden van algemeen belang.

Het begrip "dwingende reden van algemeen belang" wordt gedefinieerd in artikel 4, onder 8, van de Dienstenrichtlijn als *"redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid".*

In de toelichting op het bestemmingsplan is aangegeven dat het stedelijke milieu onder druk staat. Het beperken van de groei van datacenters is in het belang van het behalen van de ruimtelijke doelen van de gemeente zoals in de Omgevingsvisie opgenomen zijn. Het is daarom noodzakelijk is om te kunnen sturen op de uitbreiding en vestiging van datacenters. Zonder aanpassing van de bestaande bestemmingsplan kan de gemeenteraad niet sturen.

Zoals eerder aangegeven erkent de gemeente het belang van datacenters en faciliteert het beleid nog steeds de ontwikkeling van de sector. De gemeente sluit niet uit dat er nieuwe datacenters komen, in ieder geval kleinere datacenters met beperkte impact niet. Maar ook de grotere datacenters staat het beleid toe. Tot 2030 wordt er nog voor circa 350 MVA aan datacenters bijgebouwd, een enorm elektriciteitsvermogen gaat dus nog naar de sector in tijden waarop scholen, bedrijven en woningen niet meer kunnen worden gerealiseerd. Ook de sector zelf kan binnen de ruimte van het bestemmingsplan en het beleid innoveren.

Het bestemmingsplan is daarmee alleen een sturingsinstrument om te voorkomen dat de eerder onoverzichtelijke ruimte voor datacenters nog zonder daaraan voorafgaand overleg met het datacenter wordt ingevuld.

De eis dat de beperking noodzakelijk moet zijn, houdt in dat voor die beperking een 'dwingende reden van algemeen belang' bestaat, zoals bedoeld in artikel 4, aanhef en onder 8 Dienstenrichtlijn. Het betreft de redenen die het Hof van Justitie van de EU als zodanig heeft aangemerkt, waaronder de in die bepaling opgesomde belangen, waartoe in elk geval ook 'de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu' behoort. In de rechtspraak zijn varianten en verfijningen van dat belang aanvaard:
→ behoud en bevorderen van aantrekkelijkheid, leefbaarheid, mix aan winkels, vitaliteit en waardering van het centrum en van een voldoende voorzieningenniveau en aanvaardbaar woon- en leefklimaat;
→ streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid en concentratie van functies;
→ voorkomen of tegengaan van leegstand, monocultuur van winkels en voorzieningen, eenzijdig aanbod van stedelijke functies en openbare ordeproblemen of het risico hierop.

Naar het oordeel van de gemeenteraad streeft hij een gerechtvaardigd en dwingend algemeen belang na door het bestreden besluit te nemen en zijn die belangen zeer zorgvuldig en uitvoerig vertaald in de omgevingsvisie, de ontwikkelstrategie 2035 Bouwen aan buurten van de toekomst en het ontwikkelingskader energievoorziening Amsterdam 2035. In het bestreden besluit is hier naar verwezen ter onderbouwing van de gemeentelijke doelen.

Evenredigheid
Artikel 15, derde lid Dienstenrichtlijn vereist verder in het kader van de evenredigheidstoets dat de maatregelen geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken, dat deze maatregelen niet verder gaan dan nodig om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere minder beperkende maatregelen worden bereikt. In de toelichting op het Bestemmingsplan stelt de Raad dat beperking van de vestiging en uitbreiding van datacenters noodzakelijk is om de aanleg van nieuwe onderstations te voorkomen en circa 21.000 m2 grond vrij te houden voor andere beleidsdoelen, zoals woningbouw (zonder daarbij specifieke locaties of plannen te noemen).

Daarbij verwijst de gemeente naar de Themastudie Elektriciteitsnetwerk Amsterdam (opgesteld door Liander) en de Impactstudie datacenters (ook van Liander), en wordt gesteld dat er geen minder vergaande maatregelen denkbaar zijn om clustering te bereiken en de groei van onderstations te beperken. Deze clustering is echter geen doel dat de Raad eerder noemt (laat staan van algemeen belang is).

Ook het beperken van de groei van onderstations kan overduidelijk eenvoudiger door expliciet de groei van onderstations te beperken (in plaats van de groei van datacenters te beperken).

Het beperken van onderstations, bijvoorbeeld door een verbod daarop in de gemeente Amsterdam, hoeft overigens ook niet te betekenen dat daarmee ook datacenters worden voorkomen. Onderstations kunnen ook in naburige gemeenten zoals Amstelveen, Diemen of Zaanstad worden gevestigd. Het verbieden van (grotere) datacenters om onderstations te voorkomen is dan ook niet-proportioneel.

Ook ten aanzien van de evenredigheidstoets ontbreekt een deugdelijke, met specifieke gegevens onderbouwde analyse waaruit blijkt dat het nagenoeg volledig uitsluiten van datacenters geschikt en proportioneel is om de door de Raad gestelde doelen te bereiken.

De Raad heeft niet inzichtelijk gemaakt waarom minder ingrijpende maatregelen - zoals locatie gebonden beperkingen, voorwaarden aan schaalgrootte of energieverbruik, of een gefaseerde groei - onvoldoende zouden zijn.

Evenmin is gemotiveerd waarom het ruimtebeslag van transformatorstations niet kan worden beperkt door planologische sturing op hun omvang, ligging of gezamenlijk gebruik, in plaats van een specifieke categorie grootverbruikers volledig te weren. Door deze alternatieven onbesproken te laten, heeft de Raad niet aangetoond dat het generieke verbod proportioneel is. Ook op dit punt schiet de motivering tekort.

Tot slot wordt ook niet voldaan aan het zogeheten consistentievereiste. Daarvoor is vereist dat het beleid op coherente en systematische wijze wordt gevoerd. Hiervan is geen sprake: de gemeente Amsterdam heeft in het recente verleden juist actief gestuurd op de vestiging van datacenters, onder meer vanwege het economisch belang en de rol die datacenters spelen in de digitale infrastructuur. Die koerswijziging is niet voorzien van een inhoudelijke onderbouwing, waardoor het huidige verbod op datacenters niet voortvloeit uit een consistent en weloverwogen beleidskader

Ook is niet consistent dat datacenters binnen de elektrische grootverbruikers (discriminatoir) worden onderscheiden van alle andere grootverbruikers. De Raad heeft niet onderbouwd waarom een aansluitvermogen van 5 MVA voor datacenters moet worden onderscheiden van andere grootverbruikers met een aansluitvermogen van 5 MVA

Reactie gemeenteraad
In het kader van de evenredigheidstoets in de zin van artikel 15, lid 3, onder c, van de Dienstenrichtlijn moet worden beoordeeld of een eis geschikt is, niet verder gaat dan nodig is om de daarmee beoogde doelen te bereiken, en of die doelen niet met andere, minder beperkende of minder vergaande maatregelen kunnen worden gerealiseerd.[25]

[25] Zie de uitspraak van de Raad van State van 12 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:77, r.o. 5.4.

Voor een geschikt eis om het nagestreefde doel te bereiken, is onder meer vereist dat het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd. Bij het coherentievereiste gaat het erom dat het bestuursorgaan zijn doelen op een samenhangende en systematische wijze nastreeft.

Daarnaast is van belang dat een analyse plaatsvindt van de geschiktheid van de door het bestuursorgaan genomen maatregel, ondersteund door specifieke gegevens die het betoog omtrent die geschiktheid onderbouwen. Daarbij geldt dat een cijfermatige onderbouwing slechts is vereist als de specifieke omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven.[26]

In 2019 nam de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit om de groei van datacenters tijdelijk te stoppen. In 2020 stelde de gemeenteraad het vestigingsbeleid datacenters gemeente Amsterdam 2020 – 2030 vast, waarin de gemeenteraad een duidelijke koers inzette voor de gecontroleerde groei van datacenters binnen de gemeente Amsterdam. In het bestreden besluit is door de gemeenteraad gemotiveerd aangegeven wat de impact is van het voortzetten van dit beleid voor het behalen van doelen voor de gemeente en de netverzwaring tot 2035. Dat volgt uit de analyse die de impact van de verschillende groeiscenario's inzichtelijk maakt.

Daarenboven geldt thans netcongestie. De invloed van die netcongestie wordt nu gemerkt op verschillende beleidsterreinen, zoals de ontwikkeling van scholen, andere maatschappelijke functies en zelfs ook woningen. Deze ontwikkelingen raken de maatschappij. Het vraagt daarom om actie bij de gemeenteraad.

November 2023 heeft de gemeenteraad wederom een voorbereidingsbesluit genomen, waarbij is aangekondigd dat het vestigingsbeleid zou worden herzien, waarbij alleen nog ruimte voor groei van datacenters zou worden geboden voor de datacenters die conform het toenmalige beleid voor vestiging of uitbreiding in aanmerking zouden komen. Daarna zijn er geen nieuwe verzoeken binnengekomen. Ook hebben zich geen partijen gemeld die vinden dat zij door de koerswijziging geraakt zouden worden.

De gemeenteraad deelt het standpunt van Equinix niet dat de gemeenteraad een inconsistent beleid voert. Naar de mening van de gemeenteraad is hij juist heel transparant en duidelijk geweest is de koers die hij wenst te varen. Het kan voor de sector ook niet als verrassing komen dat lokale overheden, in de lijn met het Rijk, de komst van datacenters wensen te reguleren.

Equinix vraagt zich af of het bestemmingsplan evenredig is. De gemeenteraad wijst erop dat de sector nog steeds zal groeien op basis van de lopende aanvragen en de uitbreidingen die nog vergund moeten worden op basis van het beleid. Het beperken van gebruiksrechten in bestaande bestemmingsplannen als pas op de plaats is het enige sturingsinstrument dat de gemeenteraad nu op korte termijn heeft. Er zijn geen andere instrumenten die minder verstrekkend zijn. Ontwikkelingen binnen de sector zijn bovendien nog steeds mogelijk. Het beperken van een te sterke groei van de sector is om die redenen wel degelijk evenredig.

[26] Zie de uitspraak van de Raad van State van 25 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2848, r.o. 13.2

Het idee dat Equinix heeft, dat de gemeenteraad voor individuele gevallen of voor categorieën van gevallen bouw- of gebruiksregels kan vaststellen, is op korte termijn niet haalbaar. Het bestemmingsplan biedt nu het college om die afweging per individueel geval te maken. Bovendien blijkt uit de aanvragen vanuit de sector de afgelopen jaren dat het beleid voldoende ruimte biedt. Met het vaststellen van het bestemmingsplan is er geen initiatief geraakt dat al bij de gemeente bekend was door een aanvraag of vergaand vooroverleg (zoals die van Global Switch en ook een aanvraag van Equinix is tijdens de voorbereidingsprocedure gewoon afgehandeld).

4. Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel
Op grond van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) rust op de Raad de plicht om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Opvallend is echter dat de belangen van de datacentersector en haar bredere maatschappelijke en economische rol — als onderdeel van de digitale infrastructuur en IT-voorziening op lokaal en nationaal niveau — niet of nauwelijks zijn benoemd. Dat roept de vraag op of deze belangen überhaupt zijn meegewogen. Dit geldt temeer nu Equinix heeft aangeboden om hierover met de Raad in gesprek te gaan.

Ook heeft de Raad niet betrokken welke financiële consequenties het (wegbestemmen) van datacenters voor de bestaande plannen heeft. Het lijkt op voorhand in het geheel niet uitgesloten dat grondeigenaren (al dan niet exploitanten van datacenters) door het Bestemmingsplan hun plannen niet meer kunnen uitvoeren. Daardoor ontstaat planschade (thans nadeelcompensatie) die voor rekening van de Gemeente Amsterdam zal komen. Deze planschade is geheel niet in kaart gebracht en leidt tot financiële onuitvoerbaarheid, nu het Bestemmingsplan (niet-gedekte) kosten voor de gemeente Amsterdam met zich mee zal brengen.

Reactie gemeenteraad
Met hetgeen hiervoor is behandeld, de uitgebreide toelichting in het vestigingsbeleid en het raadsbesluit kan toch niet redelijkerwijs worden volgehouden dat de gemeenteraad het belang van de sector niet voor ogen heeft gehad bij het nemen van het besluit.

Daarnaast hebben de directeurs van Equinix en Global Switch ingesproken bij de raad en is Equinix ook nadien in gesprek geweest met het college op 20 juni 2025. De belangen van de sector zijn daarmee bij de gemeenteraad goed in beeld. Ook de financiële gevolgen zijn in beeld gebracht door de SAOZ en deze gevolgen heeft de gemeenteraad bij de afweging van zijn besluit betrokken.

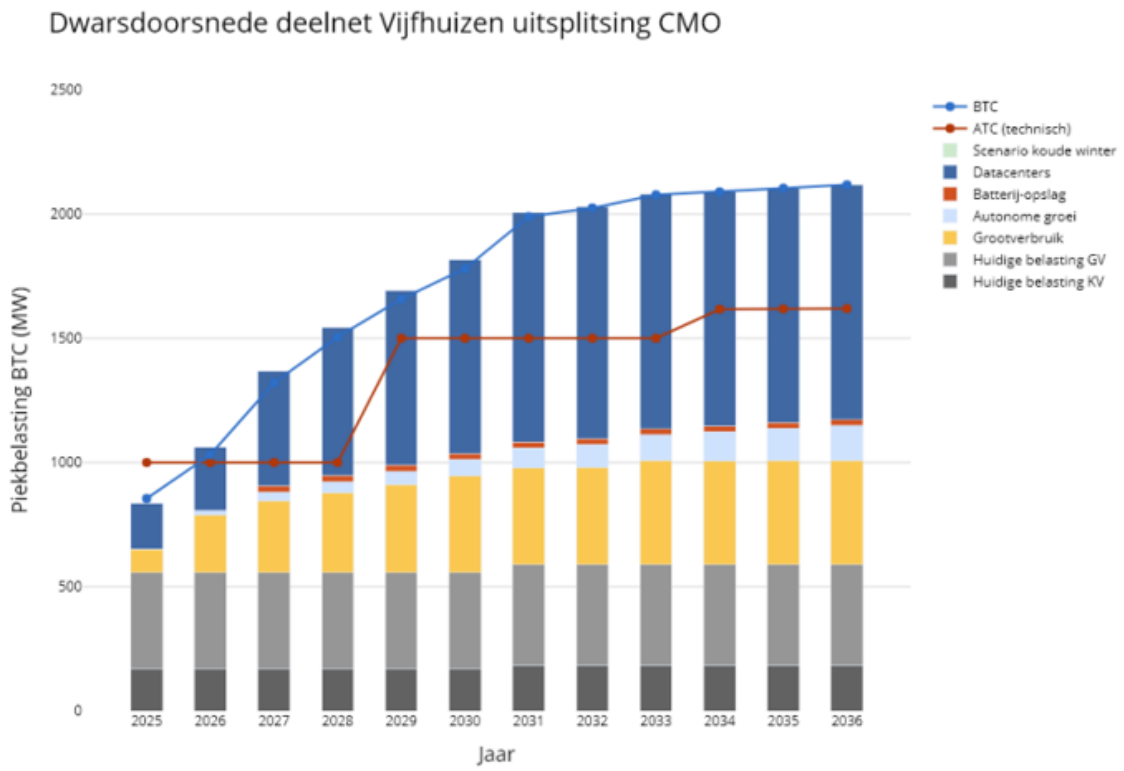
Strijd met het evenredigheidsbeginsel

Artikel 3:4, tweede lid, Awb bepaalt dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. In dit geval heeft de Raad gekozen voor een generieke uitsluiting van datacenters boven een bepaalde drempel, zonder deugdelijk te onderbouwen waarom juist deze categorie grootverbruikers zou moeten wijken voor andere functies met een vergelijkbare of zelfs grotere netbelasting, zoals elektrolysers, batterijopslag of zware industriële activiteiten.

Opvallend is dat in de toelichting op het Bestemmingsplan veelvuldig wordt gewezen op het ruimtebeslag van onderstations, maar nergens wordt uitgelegd waarom specifiek datacenters hiervoor verantwoordelijk zouden zijn of waarom het probleem van ruimtebeslag niet planologisch kan worden opgelost door rechtstreeks te sturen op de locatie, omvang of inrichting van onderstations. Indien het ruimtebeslag van nieuwe netinfrastructuur daadwerkelijk de kern van het probleem vormt, had de Raad ook kunnen kiezen voor gerichtere, minder ingrijpende maatregelen. Het gekozen middel — het volledig uitsluiten van datacenters als gebruikscategorie — is daarom onevenredig in verhouding tot het nagestreefde doel.

Reactie gemeenteraad

Equinix vraagt zich af waarom de gemeenteraad geen beperkingen oplegt op andere grootverbruikers. De datacentersector is de enige sector die zo exponentieel groeit binnen Amsterdam en daarmee een grote invloed heeft op de fysieke leefomgeving (zie onderstaand figuur).



Figuur 1 overzicht belasting stroomnet (TenneT)

Deze grafiek laat zien dat de groei van de belasting van het energienet door datacenters ten opzichte van de reguliere bedrijven groter is. De vraag op het energienet (blauwe lijn) overstijgt de werkelijke beschikbare capaciteit (rode lijn).

Er zijn grootverbruikers op bedrijventerreinen aanwezig maar dat aantal groeit nauwelijks en dit zijn bovendien van elkaar verschillende bedrijven, zoals maakindustrie, shipyards, verwerkingsbedrijven, terwijl datacenters in wezen dezelfde dienst aanbiedt. Zie ter vergelijking het Rijk die ook specifiek eisen stelt aan hyperscale datacenters omdat die zo veel gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Andere bedrijven die zoveel invloed hebben en heel specifiek zijn, zoals Schiphol en Tata Steel worden ook strikt gereguleerd.

Het bestreden besluit is naar het oordeel van de gemeenteraad wel degelijk proportioneel. Het sluit datacenters niet volledig uit maar reguleert de fysieke leefomgeving voor de komende jaren zodat voldoende ruimte blijft bestaan om andere ruimtelijke doelen van de gemeente te bereiken. In de tussentijd groeit de sector met 350 MVA wat al een grote impact op de stad heeft.

Strijd met het rechtszekerheidsbeginsel
Hoewel de omvang van de bewoordingen van het Bestemmingsplan in de planregels beperkt is, is er een aantal definities en omschrijvingen die onvoldoende duidelijk zijn wat de Raad daarmee bedoelt. Die zijn voor interpretatie vatbaar, hetgeen niet wenselijk is. Dit leidt ertoe dat het Bestemmingsplan in strijd is met de rechtszekerheid.

Reactie gemeenteraad
Het is de gemeenteraad onduidelijk wat Equinix hier bedoelt en om welke definities en omschrijvingen het gaat.

Strijd met motiveringsbeginsel
Tot slot verplicht artikel 3:46 Awb het bestuursorgaan tot een deugdelijke motivering van het besluit. De combinatie van de hierboven geschetste gebreken — het niet betrekken van alle relevante belangen, het ontbreken van een evenwichtige afweging, en het kiezen van een verstrekkende maatregel zonder overtuigende onderbouwing — leidt tot de conclusie dat het vaststellingsbesluit onvoldoende is gemotiveerd. De motivering laat belangrijke afwegingen onbesproken en biedt geen inzicht in de proportionaliteit van de gekozen regeling. Daarmee voldoet het besluit niet aan de eisen die op grond van het motiveringsbeginsel aan een bestemmingsplan worden gesteld.

Reactie gemeenteraad
Het bestemmingsplan bevat een toelichting waar ook de onderzoeken naar de impact van datacenters en de nota van beantwoording van zienswijzen toe behoren. Daarnaast is het vaststellingsbesluit voorzien van een raadsvoordracht en is tegelijk het vestigingsbeleid herzien. In deze documenten heeft de gemeenteraad een uitvoerige motivering voor het ingestelde verbod gegeven, die ook in dit verweerschrift is herhaald. De gemeenteraad herkent zich dan ook niet in het betoog van Equinix dat het bestreden besluit niet deugdelijk is gemotiveerd.

Strijd met staatssteunrecht / detournement de pouvoir
Zoals in Hoofdstuk 2 is aangegeven zijn netbeheerders zoals Liander verantwoordelijk voor de aanleg en uitbreiding van het net (inclusief onderstations). Het Bestemmingsplan doorkruist deze regeling door ten koste van datacenters de facto te proberen te verhinderen dat Liander EUR 10 — 20 miljoen per onderstation moet uitgeven om datacenters aan te kunnen sluiten.
Hier is geen deugdelijke onderbouwing voor gegeven. Daarbij geldt dat — volgens opgave van Alliander N.V.16— Liander indirect voor 9,16% in eigendom is van de Gemeente Amsterdam. De Raad begunstigt dus een specifieke vennootschap (Liander is de enige regionale netbeheerder in Amsterdam), welke begunstiging ook nog eens deels terugvloeit naar de Gemeente Amsterdam. Gelet op deze gang van zaken, waarbij enkel en doelbewust een specifieke vennootschap wordt begunstigd door de (regionale) overheid, lijkt sprake te zijn van ongeoorloofde staatssteun dan wel van een misbruik van de bevoegdheid (ten gunste van Liander). Ook om deze reden dient het Bestemmingsplan te worden vernietigd.

Reactie gemeenteraad
Het bestreden besluit is niet gericht op het begunstigen van een partij. Het bestreden besluit richt zich op het controleren van de groei van datacenters met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Dat dit beleid mogelijke neveneffecten heeft, is niet gelijk te stellen aan het doel van het beleid. Van staatssteun is al helemaal geen sprake. Het gaat de gemeenteraad niet om de feitelijke kostenbesparing van het voorkomen van extra onderstations, maar om het beperken van ruimtegebruik en het mogelijk maken van ruimtelijke en maatschappelijke doelen.

5. Conclusie beroep Equinix

Gelet op het vorenstaande acht de gemeenteraad het bestreden besluit niet in strijd met de Elektriciteitswet 1998, de Dienstenrichtlijn of de beginselen van behoorlijk bestuur. De gronden van het beroep raken geen doel. De gemeenteraad vraagt u om het beroep ongegrond te verklaren. Voor een proceskostenvergoeding bestaat dan geen aanleiding.

Tot slot
Heeft u nog vragen over deze brief? Neem dan contact op met de heer 5.1, 2, e via 5.1, 2, e @amsterdam.nl of 5.1, 2, e

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Amsterdam, namens dezen,

Mevrouw drs. J. van der Veer
Directeur Ruimte en Duurzaamheid, namens deze,

5.1, 2, e

5.1, 2, e

5.1, 2, e