

# Van Doorne

Per mail: ACM-post@acm.nl

Autoriteit Consument en Markt  
Directie Toezicht Energie  
Postbus 16326  
2500 BH Den Haag

Advocaat | Partner  
@vandoorne.com

Geachte heer, mevrouw,

**Datum**  
30 juli 2025

**Uw ref.**  
ACM/25/194782

**Onze ref.**  
525915634

**Inzake**  
Zienswijze Equinix op het  
Ontwerpbesluit  
prioriteringsruimte

Op 26 juni jl. heeft de Autoriteit Consument & Markt (ACM) het nieuwe Ontwerpbesluit prioriteringsruimte transportverzoeken (het **Ontwerpbesluit**) ter consultatie gepubliceerd. In het Ontwerpbesluit is aan eenieder de gelegenheid geboden om uiterlijk op 7 augustus 2025 een zienswijze in te dienen over het gehele ontwerpbesluit en op drie specifieke consultatievragen.

Hierbij dien ik namens cliënte Equinix (Netherlands) B.V. (**Equinix**) tijdig een zienwijze in op het Ontwerpbesluit. De zienswijze van Equinix, zoals hieronder wordt toegelicht, bestaat uit vier inhoudelijke punten:

- het Ontwerpbesluit miskent het algemene maatschappelijke belang van datacenters;
- het Ontwerpbesluit miskent het specifieke maatschappelijke belang van Overheidsdatacenters;
- keteneffecten moeten worden opgenomen in de Netcode;
- FCFS dient losgelaten te worden voor congestieverzachtters.

Tot slot zal Equinix de ACM verzoeken om het Ontwerpbesluit op deze onderdelen te herzien, dan wel deze punten bij de definitieve vaststelling van het besluit mee te nemen.

## 1 INLEIDING

1.1 Op 12 april 2024 heeft de ACM een codebesluit genomen waarmee (onder meer) de Netcode elektriciteit (**Netcode**) is gewijzigd, en waarmee een prioriteringskader (het **Oorspronkelijke Prioriteringskader**) is geïntroduceerd voor het verlenen van voorrang door netbeheerders bij het behandelen van transportverzoeken voor elektriciteit.<sup>1</sup>

Van Doorne N.V.  
Amstelveenseweg 638-710  
1081 JJ Amsterdam

Postbus 75265  
1070 AG Amsterdam  
KvK Amsterdam 34199342

<sup>1</sup> Besluit van de Autoriteit Consument en Markt van 12 april 2024, kenmerk ACM/UIT/605893, tot wijziging van de voorwaarden als bedoeld in artikel 31, eerste lid, onder a, juncto artikel 32, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 betreffende de prioriteringsruimte bij transportverzoeken (Staatscourant 2024,12928).

1.2 Bij uitspraak van 11 maart 2025 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) het Oorspronkelijke Prioriteringskader vernietigd. Het CBb heeft (bij wijze van een voorlopige voorziening) bepaald dat het Oorspronkelijke Prioriteringskader per 1 januari 2026 komt te vervallen.<sup>2</sup>

1.3 Met het Ontwerpbesluit heeft de ACM een concept voor een nieuw prioriteringskader opgesteld, op grond waarvan netbeheerders voorrang kunnen verlenen aan de in het Ontwerpbesluit geprioriteerde partijen (het **Prioriteringskader**).<sup>3</sup>

#### Het Prioriteringskader

1.4 In de toelichting stelt de ACM dat zij met het Prioriteringskader wil voorkomen *‘dat maatschappelijke functies in de knel komen dan wel de gevolgen van het in de knel komen van die functies zoveel mogelijk te beperken, en daarmee ernstige hinder voor de maatschappij zoveel mogelijk te beperken.’*<sup>4</sup> Om dit doel te bereiken heeft de ACM een aantal vertrekpunten opgesteld, die de basis zijn geweest voor het Prioriteringskader. Deze vertrekpunten komen samengevat op het volgende neer.

1.5 Net als in het Oorspronkelijke Prioriteringskader krijgen drie categorieën van partijen voorrang, namelijk (in aflopende volgorde van prioriteit) (1) congestie-verzachters, (2) veiligheid, en (3) basisbehoeften. Bij de invulling van de categorieën (2) veiligheid en (3) basisbehoeften is de ACM uitgegaan van bestaande ‘lijsten’ met vitale activiteiten<sup>5</sup> die door of namens de Nederlandse of Europese wetgever zijn opgesteld ter verwezenlijking van specifieke maatschappelijke doelstellingen.

1.6 De ACM heeft deze activiteiten vervolgens langs de volgende (cumulatieve) beoordelingscriteria gehouden om te bepalen of ze in het Prioriteringskader moeten worden opgenomen:

1. Het niet krijgen van aanvullende of nieuwe transportcapaciteit leidt ertoe dat:
  - a. de nationale veiligheid van Nederland ernstig wordt geschaad, of
  - b. ernstig afbreuk wordt gedaan aan de goede publieke dienstverlening op nationaal of regionaal niveau, of
  - c. de samenleving ernstig wordt verstoord of ontwricht.
2. De activiteit moet worden uitgevoerd in Nederland om een groot algemeen belang in Nederland te dienen; en
3. binnen de Europese Unie bestaat redelijkerwijs geen alternatief, zoals een alternatieve locatie of aanbieder.

---

<sup>2</sup> College van Beroep voor het bedrijfsleven 11 maart 2025, ECLI:NL:CBB:2025:145.

<sup>3</sup> Ontwerpbesluit prioriteringsruimte transportverzoeken, 26 juni 2025, kenmerk ACM/UIT/645099.

<sup>4</sup> Zie de toelichting, punt 20.

<sup>5</sup> ‘Activiteiten’ omvat in dit kader: een functie, activiteit of sector.

- 1.7 Een activiteit wordt in het Prioriteringskader opgenomen als deze aan bovengenoemde beoordelingscriteria voldoet. De activiteit wordt vervolgens zo strak mogelijk afgebakend tot specifieke functies. Keteneffecten kunnen volgens de toelichting onder beperkte voorwaarden worden betrokken, namelijk voor zover deze beperkt zijn tot de ondersteunende diensten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van functies die prioriteit hebben. Volgens de ACM moet het gaan om *‘een voorziening die in zodanig nauw verband staat met de in het prioriteringskader opgenomen functie dat deze zonder die voorziening niet kan functioneren.’*<sup>6</sup> Wel moet dan worden aangetoond dat de extra capaciteit uitsluitend nodig is voor de aangevraagde (geprioriteerde) functie.
- 1.8 In paragraaf 5.4 van de toelichting heeft de ACM de positie van datacenters specifiek afgewogen, met als uitkomst dat zij deze niet opneemt in het Prioriteringskader.
- 1.9 Equinix kan zich (als gezegd) niet verenigen met deze uitkomst en voert in dit kader hieronder de volgende vier inhoudelijke punten aan, waarbij zij tevens ingaat op de consultatievragen van de ACM.

## 2 INHOUDELIJKE PUNTEN

### **Het Ontwerpbesluit miskent het algemene maatschappelijke belang van datacenters**

- 2.1 De ACM heeft datacenters niet opgenomen in het Prioriteringskader omdat zij *‘geen aanleiding [ziet] om te veronderstellen dat de nationale veiligheid ernstig geschaad wordt, er afbreuk wordt gedaan aan de goede publieke dienstverlening of de samenleving ernstig ontwricht wordt als datacentra geen aanvullende of nieuwe transportcapaciteit kunnen krijgen’*. Hiermee miskent de ACM wederom het evidente maatschappelijke belang van datacenters. Equinix zal dat toelichten.
- 2.2 Met haar overweging miskent de ACM niet alleen dat datacenters een *‘belangrijke ondersteunende functie’* vervullen, maar dat datacenters het fundament zijn van onze digitale infrastructuur. Zonder betrouwbare toegang tot transportcapaciteit kunnen essentiële (semi)publieke functies, zoals die van defensie, justitie, politie, douane, hulpdiensten, zorg en uitvoeringsorganisaties, niet functioneren. Anders dan de ACM in het Ontwerpbesluit lijkt te veronderstellen, zijn deze functies niet alleen structureel afhankelijk van datacenters voor de veilige verwerking, opslag en het beheer van data, maar faciliteren datacenters de primaire bedrijfsprocessen van deze functies. Deze verwevenheid gaat veel verder dan alleen de verwerking en opslag van gegevens. De primaire processen van deze organisaties zoals IT-systemen en applicaties draaien immers ook binnen datacenters.

---

<sup>6</sup> Zie de toelichting, punt 38.

- 2.3 Een sprekend voorbeeld hiervan is een (gemeentelijke of provinciale) wegbeheerder:
- *veilige verwerking, opslag en het beheer van data*  
Deze wegbeheerder slaat data op en beheert data van de bedrijfsvoering in (overheids)datacentra. Van personeelsgegevens tot gegevens over de wegen<sup>7</sup> worden opgeslagen en kan worden geraadpleegd. Om de data te kunnen raadplegen (zowel in normale als in spoedomstandigheden) moeten de betrokken datacenters operationeel (en nabij) zijn.
  - *primaire bedrijfsprocessen*  
Verschillende bedrijfsapplicaties van de wegbeheerder 'draaien' op de (overheids)datacentra. Voor het kunnen functioneren van stoplichten en voor het openen en sluiten van bruggen, tunnels en andere essentiële infrastructuur moet de wegbeheerder gebruik maken van de betrokken datacenters.
- 2.4 Een (geprioriteerde) partij zoals een wegbeheerder is dus zowel voor datamanagement als voor interne bedrijfsprocessen afhankelijk van (overheids)datacentra.
- 2.5 Een vergelijkbaar voorbeeld kan worden gegeven voor acute zorg in traumacentra:
- *veilige verwerking, opslag en het beheer van data*  
Voor het raadplegen van patiëntengegevens, inzicht in beschikbaarheid van personeel en/of ruimtes en statistieken/achtergronden zal het desbetreffende ziekenhuis voor die data gebruik moeten maken van datacenters.
  - *primaire bedrijfsprocessen*  
MRI-scanners en de verwerking van de scans draaien op datacenters. Ook communicatie tussen afdeling, systemen en sommige andere medisch apparatuur zijn afhankelijk van datacenters. Daardoor zijn de primaire bedrijfsprocessen afhankelijk van de (beschikbaarheid) van datacenters.
- 2.6 Ook een (geprioriteerde) partij zoals een traumacentrum is dus zowel voor datamanagement als voor interne bedrijfsprocessen afhankelijk van datacenters.
- 2.7 Dit ecosysteem van onderling afhankelijke systemen en processen vormt de ruggengraat van onze digitale samenleving. De ACM lijkt dit in het besluit te miskennen. Niet is gebleken dat de ACM deze integrale afhankelijkheid heeft betrokken, dan wel onderzoek hiernaar heeft gedaan bij de betrokken publieke instanties. De ACM baseert zich enkel op eigen (onjuiste) aannames. Dat is zorgelijk, omdat Equinix het bovenstaande tijdens de zitting bij het CBb al uitgebreid heeft toegelicht, maar het lijkt net of de ACM dat niet heeft gehoord of niet heeft begrepen.

---

<sup>7</sup> Denk hierbij aan onderhoudsinformatie, feitelijke gegevens, bodeminformatie etc.

*Beoordelingscriterium 1a, 1b en 1c*

- 2.8 Anders dan de ACM in het Ontwerpbesluit lijkt te suggereren, is de nationale veiligheid in deze tijd onlosmakelijk verbonden met cyberveiligheid en digitale infrastructuur. Wanneer datacenters onvoldoende transportcapaciteit kunnen verkrijgen, komt de continuïteit van de cyberveiligheid in gevaar. Dit leidt allereerst direct tot risico's voor de nationale veiligheid (beoordelingscriterium 1a), Door uitval van essentiële digitale overheidsdiensten, kunnen defensie-, politie- en veiligheidsdiensten niet meer communiceren. De rechtspraak zal bijvoorbeeld geen toegang meer hebben tot digitale dossiers. Daarnaast kan een tekort aan transportcapaciteit leiden tot ondermijning van publieke dienstverlening op nationaal en regionaal niveau (beoordelingscriterium 1b), doordat andere publieke functies zoals bijvoorbeeld zorg en onderwijs niet meer kunnen functioneren zonder ondersteuning van een datacenter.
- 2.9 Daarnaast is ook de samenleving in brede zin volledig afhankelijk van een goed functionerende en stabiele digitale infrastructuur, waarvan datacenters het fundament vormen. Zonder toegang tot nieuwe of aanvullende transportcapaciteit kunnen datacenters (mede gelet op de toenemende digitalisering van de samenleving) hun diensten niet garanderen. Dit raakt niet alleen de vitale (overheids)processen zoals defensie, zorg en overheidsdiensten, maar ook alledaagse voorzieningen zoals openbaar vervoer, betalingsverkeer, communicatie en medische systemen. Een tekort aan transportcapaciteit voor datacenters levert dus wel degelijk een reëel risico op voor maatschappelijke ontwrichting (beoordelingscriterium 1c).
- 2.10 Indien datacenters geen aanvullende of nieuwe transportcapaciteit krijgen, is het niet de vraag óf de risico's (die als beoordelingscriteria 1a t/m 1c door de ACM zijn toegepast) zich verwezenlijken, maar enkel wanneer deze risico's zich verwezenlijken.
- 2.11 De ACM heeft dit in het Ontwerpbesluit overigens ook erkend: *'Het niet verkrijgen van extra transportcapaciteit voor een multi-tenant datacentrumdienst kan potentieel de nationale veiligheid ernstig schaden of ernstig ontwrichtend zijn voor de maatschappij als daardoor de gegevens van een partij die op grond van het kader prioriteit kan krijgen voor transportcapaciteit, zoals een ziekenhuis, niet opgeslagen kunnen worden.'*<sup>8</sup> Het is dan ook onbegrijpelijk dat de ACM desondanks heeft besloten om datacenters als zodanig niet in het Prioriteringskader op te nemen. Juist omdat deze risico's zich niet beperken tot geïsoleerde gevallen, maar een structureel gevolg zijn van een tekort aan transportcapaciteit bij datacenters, had de ACM tot een andere afweging moeten komen.
- 2.12 Hier komt overigens bij dat voornoemde risico's alleen maar toenemen naarmate de digitalisering in Nederland verder toeneemt. De overheid zet immers actief in op de digitalisering van Nederland, zoals blijkt uit de Nederlandse Digitaliseringsstrategie.<sup>9</sup> Hierin staat (onder meer) het gebruik van de cloud, het veilig beheer van data, kunstmatige intelligentie (AI) en de versterking van digitale weerbaarheid en autonomie centraal. Datacenters zijn onmisbaar om deze ambities te realiseren. Zonder voldoende en betrouwbare datacentercapaciteit is het onmogelijk om de veiligheid,

<sup>8</sup> Zie de toelichting, punt 80.

<sup>9</sup> <https://www.digitaleoverheid.nl/nederlandse-digitaliseringsstrategie-nds/>

beschikbaarheid en continuïteit van deze digitale infrastructuur te waarborgen. Gezien deze ontwikkelingen neemt het maatschappelijk belang van datacenters alleen maar toe, waardoor deze in het Prioriteringskader moeten worden opgenomen.

- 2.13 De overwegingen van de ACM om datacenters niet op te nemen in het Prioriteringskader zijn des te onbegrijpelijk in het licht van de kamerbrief van 16 juni 2025 over de voortgang van Small Modular Reactors (SMR).<sup>10</sup> Daarin wordt onderkend dat het elektriciteitsverbruik benodigd voor AI de komende vijf tot zeven jaar zal verdrievoudigen. In deze brief wordt ook verwezen naar het zogenaamde AI Continent Action Plan van de Europese Commissie. In dit plan staat (kortweg) dat Europa de wereldleider wil zijn in AI, om de industrie bestaansrecht te laten behouden. Ook het Draghi rapport<sup>11</sup> van de Europese Unie onderschrijft het belang van datacenters voor de toenemende digitalisering en intensivering van AI. Volgens dit rapport is digitalisering fundamenteel voor productiviteitsgroei en economische groei in Europa, en daarmee voor het behoud van Europa's concurrentiepositie ten opzichte van bijvoorbeeld de Verenigde Staten en China. Datacenters zijn hiervoor cruciaal. Datacenters waren in 2022 verantwoordelijk zijn voor 2,7% van de EU's elektriciteitsvraag (65 TWh in 2022). Verwacht wordt dat hun verbruik met 28% zal groeien tegen 2030. In de EU zullen datacenters (inclusief die voor AI) naar verwachting meer dan 3% van de totale energievraag vertegenwoordigen tegen 2030. Het is gelet hierop dan ook volstrekt onbegrijpelijk dat de ACM tot de conclusie is komen dat datacenters niet in het Prioriteringskader thuishoren.

*Beoordelingscriteria 2 en 3*

- 2.14 De ACM stelt in het Prioriteringskader dat er voldoende opties in 'het buitenland' zijn om alternatieve datacentercapaciteit te contracteren. Daarmee miskent de ACM volledig dat het voor veel nationale ((semi-)overheids)functies praktisch en juridisch zeer problematisch of zelfs onmogelijk is om uit te wijken naar het buitenland. Zo zorgen strenge eisen uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming, de Wet politiegegevens en andere relevante wet- en regelgeving voor gegevensbescherming en cyberbeveiliging ervoor dat uitwijking naar het buitenland in de praktijk onmogelijk is.
- 2.15 Daarnaast erkent en ondersteunt het datacenter en digitaliseringsbeleid van de overheid eveneens het belang van datacenters voor de digitale infrastructuur, en meer specifiek het belang van datacenters op Nederlands grondgebied, mede vanwege het belang van (cyber)beveiliging en datasoevereiniteit (onderstreping Van Doorne):

*“Naast het belang van datacenters voor het veiligstellen van het toekomstig groeipotentieel van de Nederlandse economie, is er in het kader van het kabinetsstreven naar een (digitale) open*

<sup>10</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/06/16/voortgang-programma-small-modular-reactors-smr-s>.

<sup>11</sup> [https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report\\_en#paragraph\\_47059](https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059).

strategische autonomie meer aandacht voor de betekenis van de verwerking en opslag van data in datacenters op Nederlands grondgebied.

De verschillende aspecten, zoals de noodzaak van de beschikbaarheid van voldoende dataverwerkingscapaciteit, de noodzaak van een bredere afweging met aspecten van ruimtelijke ordening, netwerkcapaciteit, energie-efficiëntie, duurzame koeling en de strategische implicatie van de beschikbaarheid van dataverwerkingscapaciteit op Nederlandse grondgebied, zijn ook herkenbaar in de Initiatiefnota ‘*Wolken aan de horizon*’ van de leden Six Dijkstra (NSC) en Kathmann (GroenLinks-PvdA)<sup>12, 13</sup>.

En

“Momenteel worden de behoeftes rondom cloud vaak door individuele overheidsorganisaties uitgewerkt en aanbesteed zonder kritisch stil te staan bij deze keuze. Er wordt makkelijk gekozen voor grote (internationale) leveranciers, waardoor risicovolle afhankelijkheden ontstaan.”

<sup>14</sup>

- 2.16 Niet voor niets vond de aanbesteding voor ODC’s uitsluitend binnen Nederland plaats, met strikte eisen, zoals de verplichting dat alle communicatie met de Rijksoverheid in het Nederlands plaatsvindt. Deze randvoorwaarden sluiten een locatie in het buitenland categorisch uit. Dit geldt niet alleen voor de overheid zelf, maar ook voor andere Nederlandse (semi)publieke instellingen zoals het CBS, die op grond van compliance vereisten geen dataopslag buiten Nederland mogen uitbesteden. Los van deze beleidsmatige en juridische kaders speelt ook *latency*<sup>15</sup> en leveringszekerheid een belangrijke rol. Voor kritieke functies zoals spoedeisende zorg, of veiligheidsdiensten is lokale dataverwerking en opslag essentieel. De infrastructuur moet zo snel en betrouwbaar mogelijk functioneren. Hiervoor is het essentieel dat er voldoende datacenterdiensten op nabije afstand (binnen de landsgrenzen en dichtbij grote dataknooppunten) beschikbaar zijn.
- 2.17 Hoewel er in theorie dus wel alternatieven binnen de EU bestaan, is dit in de praktijk uiterst onwenselijk. Juridische risico’s, verschillen in toezichtregimes en compliance-vereisten beperken de opties aanzienlijk. Daar komt bij dat de capaciteit elders in de EU ook niet onbeperkt beschikbaar is, gezien de bredere netcongestieproblematiek. Er is daarom sprake van een reële noodzaak tot uitvoering binnen Nederland, en alternatieven buiten Nederland kunnen niet zonder meer als redelijk worden beschouwd. Het standpunt van de ACM dat uitwijking naar het buitenland reëel of wenselijk zou zijn, is dan ook feitelijk onjuist en gelet op het nationale datacenter en

<sup>12</sup> Kamerstuk 36574

<sup>13</sup> De kamerbrief Datacenters in de Nederlandse digitale economie d.d. 21 november 2024, p. 2-3 (<https://open.overheid.nl/documenten/c934dd62-0d7c-43f0-abe3-179874ce4fc5/file>).

<sup>14</sup> Zie tevens de Nederlandse Digitaliseringsstrategie, waarin het belang van een nationale, soevereine clouddienst wordt erkend.

<sup>15</sup> *Latency* ziet kort gezegd op de tijd die nodig is om data te verzenden of raadplegen tussen de vragende partij en het datacenter. Die is uiteraard veel groter als de data vanuit Spanje moet komen dan als die binnen Nederland is gelegen.

digitaliseringsbeleid van de overheid tevens onhoudbaar. Het Ontwerpbesluit is op dit punt onvoldoende gemotiveerd aangezien de ACM (wederom) enkel uitgaat van eigen aannames.

- 2.18 Ter zitting bij het CBb heeft de ACM dit standpunt ook al (overigens zonder dat dit gehoor vond bij het CBb) aangedragen. Het is immers ondenkbaar dat nationale en voor Nederland essentiële datacenterdiensten zouden moeten worden ondergebracht in (en daarmee afhankelijk worden van) andere landen.
- 2.19 Ten aanzien van beoordelingscriterium 3 (geen alternatief in de Europese Unie) merkt Equinix ten overvloede nog op dat voor nagenoeg de hele lijst van geprioriteerde basisbehoeften en een deel van de veiligheidslijst geldt dat hiervoor net zo goed alternatieven in het buitenland bestaan. De ACM heeft niet toegelicht waarom datacenters verschillen van de desbetreffende basisbehoeften en (een deel van) de veiligheidslijst. Als het voor essentiële voorzieningen zoals onderwijs, zorg, drinkwater of huisvesting verdedigbaar wordt geacht dat alternatieven in het buitenland niet als reëel of redelijk gelden, dan geldt dat in dezelfde mate voor datacenterdiensten.

#### *Consultatievraag 3*

- 2.20 In het verlengde hiervan gaat Equinix graag in op de derde consultatievraag van de ACM met betrekking tot telecom en openbare netwerken. De ACM erkent in het Ontwerpbesluit en de bijbehorende consultatievragen het grote belang van deze sectoren: *‘De Nederlandse samenleving kan schade oplopen als de capaciteit van die netwerken achterblijft bij de vraag.’* In dat kader overweegt de ACM om telecom en openbare netwerken in algemene zin op te nemen binnen categorie 3: ‘basisbehoeften’.
- 2.21 Equinix onderschrijft dat de telecomsector en de openbare netwerken een essentieel onderdeel vormen van onze digitale samenleving, en ondersteunt dan ook het voornemen om deze op te nemen in (categorie 2 en 3 van) het Prioriteringskader. Tegelijkertijd is het onderscheid tussen telecom en datacenters in de praktijk nauwelijks nog scherp te trekken. Tegenwoordig is immers vrijwel alle communicatie in de telecomsector op het internet gebaseerd en daarmee in hoge mate afhankelijk van datacenters. Internetexchanges zijn direct gekoppeld aan datacenters en vormen samen met deze datacentra de ruggengraat van het digitale communicatieverkeer. Datacenters vormen ook een integraal onderdeel van het telecomecosysteem: zij hosten de platformen, routers, applicaties en netwerkknooppunten die communicatie mogelijk maken. Daarnaast zijn er inmiddels meer internetaansluitingen dan telefoonaansluitingen in Nederland. Als ‘telecom en openbare netwerken’ gelet op hun connectiviteitsdiensten moeten worden aangemerkt als basisbehoeften, dan geldt dit minstens in gelijke mate (als niet meer) voor datacenters.
- 2.22 Het is voor Equinix niet duidelijk dat, laat staan waarom de ACM wel overweegt om telecom en openbare netwerken als basisbehoefte te classificeren, maar datacenters categorisch uitsluit. Daarmee wordt een kunstmatig onderscheid gemaakt tussen onderdelen die in de praktijk nauw met elkaar verweven zijn. Digitale communicatiesystemen zoals C2000 en 112 worden immers deels gehost in datacenters. Het uitsluiten van datacenters, terwijl dezelfde functionaliteit wél als

telecomtoepassing wordt erkend, leidt tot een inconsistent en mogelijk discriminerend beleid. Zo zou een connectiviteitsprovider met een eigen datacenter wel voorrang krijgen, terwijl een zelfstandig datacenter met vergelijkbare maatschappelijke toepassingen dat niet zou krijgen, terwijl beide even onmisbaar zijn voor de maatschappij.

- 2.23 Daarnaast is ook onduidelijk waarom de ACM wel bereid is om telecom en openbare netwerken op te nemen in het Prioriteringskader mits de mogelijke meelifteffecten kunnen worden beperkt (zoals zij zelf stelt worden deze netwerken immers ook gebruikt voor ontspanning of minder cruciale digitale diensten), terwijl de ACM daartoe voor datacenters niet bereid is. Als telecom en openbare netwerken moeten worden opgenomen vanwege hun brede maatschappelijke functie, dan geldt dit minstens in gelijke mate voor datacenters. Equinix verzoekt de ACM dan ook om datacenters op gelijke voet in het Prioriteringskader op te nemen.

**Het Ontwerpbesluit miskent het specifieke maatschappelijke belang van Overheidsdatacenters**

- 2.24 Hetgeen hierboven met betrekking tot datacenters in het algemeen is overwogen, geldt des te meer voor zogenaamde overheidsdatacenters (ODC's). Waar reguliere datacenters de ruggengraat vormen van de algemene digitale infrastructuur, geldt voor ODC's dat zij specifiek ten behoeve van de Nederlandse overheid vitale activiteiten en publieke functies faciliteren die in het Prioriteringskader zijn opgenomen. ODC's faciliteren de digitale processen van bijvoorbeeld ministeries, defensie, veiligheidsdiensten, rechtspraak, onderwijs en de zorg. ODC's dienen dus zelfstandig, als onderdeel van de primaire keten van deze activiteiten een groot maatschappelijk belang.
- 2.25 De door de ACM aangehaalde risico's op ongewenste meelifteffecten zijn in de context van ODC's overigens beperkt en wegen niet op tegen de reële en substantiële risico's op ernstige schade aan de nationale veiligheid, verstoring van publieke dienstverlening en maatschappelijke ontwrichting bij uitval van ODC's. Deze risico's worden overigens versterkt nu er binnen de functie van ODC's slechts een zeer beperkt aantal aanbieders is (ODC's dienen aan bepaalde randvoorwaarden te voldoen voordat zij als zodanig kunnen worden aangewezen).<sup>16</sup>
- 2.26 Voor ODC's is het daarnaast, met het oog op datasoevereiniteit, cybersecurity en compliance, des te meer van belang dat zij in Nederland zijn gevestigd. Dit kwam tijdens de zitting ook al ter sprake. De opslag, het beheer en de verweking van gevoelige (overheids)data, systemen en applicaties in het buitenland is onaanvaardbaar. De noodzaak tot lokale vestiging wordt bovendien versterkt door de toename van digitale dreigingen en geopolitieke spanningen, die vragen om maximale controle over de nationale digitale infrastructuur.

---

<sup>16</sup>

Zie de toelichting, punt 45.

2.27 Concluderend kunnen datacenters in Europa, voor zover zij al als ODC zouden kunnen worden aangewezen (hetgeen Equinix betwijfelt), niet worden beschouwd als redelijke alternatieven. Voor ODC's geldt des te meer dat zij voldoen aan de beoordelingscriteria van de ACM, waardoor ODC's in ieder geval in het Prioriteringskader moeten worden opgenomen.

**Keteneffecten moeten worden opgenomen in de Netcode**

2.28 Hoewel het over het algemeen positief en juist is dat de ACM in de toelichting bij het Ontwerpbesluit expliciet erkent dat ondersteunende diensten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van functies in het Prioriteringskader (waaronder datacenters) onder voorwaarden in aanmerking kunnen komen voor prioriteit, dient dit uitgangspunt ook expliciet in de Netcode zelf te worden verankerd.

2.29 Het Ontwerpbesluit biedt thans (te) weinig duidelijkheid en houvast over de ruimte die het huidige kader biedt voor de toekenning van prioriteit in ketenverband. Uit de toelichting volgt slechts dat sprake moet zijn van *'een voorziening die in zodanig nauw verband staat met de in het prioriteringskader opgenomen functie dat deze zonder die voorziening niet kan functioneren.'* Het ontbreekt echter aan objectieve criteria of concrete handvatten om te bepalen wanneer daarvan sprake is. Hoe meer ruimte er wordt gelaten voor interpretatie, hoe meer ruimte netbeheerders krijgen om de prioritering van keteneffecten verschillend toe te passen. Dit vergroot het risico op rechtsonzekerheid en willekeur in de uitvoering door netbeheerders. Een duidelijke, afdwingbare regeling in de Netcode is dan ook essentieel.

2.30 Volgens de toelichting kan een partij uit het Prioriteringskader samen met een datacentrum een verzoek om prioriteit indienen, mits het datacentrum kan aantonen dat de gevraagde transportcapaciteit uitsluitend voor die partij wordt gebruikt. In de praktijk zien we echter nu al dat het ontbreken van een duidelijke regeling en heldere kaders ertoe leidt dat netbeheerders dergelijke verzoeken afwijzen.

2.31 Equinix spreekt uit ervaring. Op grond van het Oorspronkelijke Prioriteringskader heeft zij (namens en ten behoeve van een geprioriteerde overheidspartij) een verzoek ingediend bij de regionale netbeheerder voor prioriteit voor 1 MW aanvullende transportcapaciteit (specifiek voor een geprioriteerde functie). Deze overheidspartij heeft de aanvullende transportcapaciteit nodig voor essentiële diensten die onder het Prioriteringskader vallen.

2.32 De netbeheerder heeft dit verzoek echter afgewezen met de 'motivering' dat datacenters niet expliciet in het Prioriteringskader zijn opgenomen. De netbeheerder heeft daarbij dus een andere lezing van het Prioriteringskader dan de ACM. Het is, gelet op het voorgaande, van belang dat er een expliciete afdwingbare bepaling in de Netcode wordt opgenomen, waarin is vastgelegd dat een partij die zelf niet in het Prioriteringskader is opgenomen, maar wel essentieel is voor het functioneren van een partij die daar wél onder valt, in aanmerking kan komen voor prioriteit.

*Consultatievraag 1*

- 2.33 In het verlengde van het bovenstaande, merkt Equinix op dat zowel voor categorie 2 (veiligheid) als voor categorie 3 (basisbehoeften) een hardheidsclausule of uitzonderingsmogelijkheid in het Prioriteringskader moet worden opgenomen. Een dergelijke clausule of uitzondering zou moeten kunnen worden toegepast op gemotiveerd verzoek van een betrokken partij of in ketenverband met een geprioriteerde partij.

**Congestieverzachtters en FCFS**

- 2.34 Tot slot gaat Equinix graag in op de tweede consultatievraag van de ACM. Equinix onderschrijft dat congestieverzachtters een belangrijke rol spelen binnen het Prioriteringskader omdat zij direct bijdragen aan het beschikbaar maken van extra transportcapaciteit. Equinix is echter ook van mening dat het binnen deze groep niet per se wenselijk is om strikt vast te houden aan het ‘first come, first served’-principe.
- 2.35 Wanneer een congestieverzachtende partij aantoonbaar meer transportcapaciteit vrijmaakt dan een andere congestieverzachtende partij, of dit doet op een locatie waar de congestie het grootst is, dan is het naar mening van Equinix in het belang van het gehele energiesysteem dat deze partij voorrang krijgt boven deze andere partij. Immers, hoe meer transportcapaciteit een congestieverzachter vrijmaakt, hoe meer transportcapaciteit beschikbaar komt voor andere (geprioriteerde) partijen op de wachtlijst. Naar de mening van Equinix moet dus onder nader te bepalen transparante en objectieve criteria mogelijk worden gemaakt dat binnen categorie 1 wordt afgeweken van het FCFS-principe.

**3 CONCLUSIE EN VERZOEK**

- 3.1 Gelet op het voorgaande is Equinix van mening dat:
- Datacenters in het algemeen, gelet op het maatschappelijke belang dat zij dienen, in het Prioriteringskader moeten worden opgenomen. Equinix is tevens van mening dat datacenters, als onmisbare schakel in de digitale (connectiviteits-)infrastructuur, op gelijke voet met telecom en openbare netwerken moeten worden behandeld;
  - Overheidsdatacenters in ieder geval in het Prioriteringskader moeten worden opgenomen;
  - Er een bepaling in de Netcode moet worden opgenomen op grond waarvan een partij die zelf niet in het Prioriteringskader is opgenomen, maar die wel essentieel is voor het functioneren van een partij die daar wél onder valt, in aanmerking kan komen voor prioriteit.
  - Er een hardheidsclausule of uitzonderingsmogelijkheid in het Prioriteringskader moet worden opgenomen voor de categorieën 2 en 3; en
  - Het mogelijk moet worden gemaakt dat onder transparante en objectieve criteria kan worden afgeweken van het ‘first come first serve-principe’ voor congestieverzachtters met een effectieve bijdrage.

- 3.2 Concluderend verzoekt Equinix de ACM om het (Ontwerp)besluit op deze onderdelen te herzien, dan wel deze punten bij de definitieve vaststelling van het besluit in overweging te nemen. Equinix is vanzelfsprekend bereid om in goed overleg met de ACM een nadere toelichting te geven op het voorgaande en om de praktische implicaties daarvan te bespreken.

Hoo achtend

