

Autoriteit Consument en Markt
Directie Toezicht Energie
Postbus 16326
2500 BH Den Haag
per e-mail via: acm-post@acm.nl



Vereniging NLconnect
Dr. Kuiperstraat 5
2514 BA Den Haag

Den Haag, 24-7-2025

Betreft: Zienswijze NLconnect op ACM ontwerp-codebesluit
prioriteringsruimte transportverzoeken 2025
(zaaknummer ACM/25/194782)

T [REDACTED]
E [REDACTED]
I www.nlconnect.org

Geachte lezer,

NLconnect, de brancheorganisatie voor de telecom-, breedband en glasvezelindustrie, reageert namens haar leden – waaronder VodafoneZiggo¹, KPN², Odido en Delta Fiber - graag op het ontwerpbesluit van ACM met betrekking tot de prioriteringsruimte bij transportverzoeken. We stellen het op prijs dat ACM na vernietiging van het eerdere besluit door het CBb, een hernieuwd kader voorlegt waarin de activiteit telecommunicatie gedeeltelijk is opgenomen onder categorie 2 (veiligheid). Het is wettelijk en technisch echter niet mogelijk om onderscheid te maken in soorten telecomverkeer op basis van het maatschappelijk belang. Het is ook onnodig. We lichten dat hieronder verder toe. We gaan allereerst in op de consultatievraag die het meest relevant is voor onze sector – consultatievraag 3 – en zullen vervolgens kort enkele opmerkingen maken bij de overige vragen.

Telecom valt terecht in de categorie veiligheid

Het CBb heeft in zijn uitspraak geoordeeld dat ACM bij het opstellen van het prioriteringskader niet uitsluitend had mogen afgaan op de Verordening Gasleveringszekerheid, maar daarbij ook andere relevante regelgeving en beleidskaders had moeten betrekken. We waarderen dat ACM nu in kaart heeft gebracht dat telecom op meerdere 'prioriteitenlijsten' staat, waaronder de vitale processen en essentiële diensten in de bijlagen bij de NIS2-Richtlijn en de CER-Richtlijn, artikel 2, negende lid, van gedelegeerde Verordening 2023/2450 (lijst van essentiële diensten), artikel 3 van het Bbni en de NCTV lijst. ACM onderkent daarmee het maatschappelijk belang van onze sector.

ACM concludeert dat telecommunicatie aan de beoordelingscriteria van haar ontwerpbesluit voldoet, voor zover het gaat om telecomdiensten die bijdragen aan veiligheid. ACM noemt daarbij expliciet partijen die communicatienetwerken en -diensten aanbieden voor de aankiesbaarheid van 112, voor NL-Alert, C2000, GMS, NCV en NAFIN. Wanneer die partijen geen aanvullende of nieuwe transportcapaciteit kunnen krijgen, kan de nationale veiligheid ernstig geschaad worden, aldus ACM. De functie telecommunicatie, voor zover het ziet op de nadrukkelijk genoemde diensten, is daarom opgenomen onder categorie 2 (veiligheid). Wij juichen dit toe en steunen dit.

Ook apps en TV staan ten dienste van veiligheid

ACM noemt onder meer 112 en NL-Alert als voorbeelden van telecomdiensten die direct ten dienste staan van veiligheid, maar is in haar opsomming onvoldoende uitputtend. In de toelichting bij consultatievraag 3 suggereert ACM dat telecomnetwerken ook worden gebruikt voor diensten 'die voor de Nederlandse samenleving minder belangrijk zijn, zoals ontspanning door het spelen van computerspellen, het gebruik van apps of het kijken van films en tv-programma's'. Die

¹ VodafoneZiggo Group B.V., Vodafone Libertel B.V. en Ziggo B.V.

² Koninklijke KPN B.V. en KPN B.V.

generalisatie dat appgebruik of videoconsumptie niet ten dienste staan van veiligheid lijkt ons incorrect. Een deel van het app-gebruik - en zelfs van televisiedoorgifte - staat wel degelijk ook ten dienste van veiligheid en meer specifiek van de (crisis)communicatie tussen overheid, zorginstellingen, hulpdiensten en burgers. Denk aan apps als Burgernet, 112NL, regionale crisis-apps, apps die helpen bij het vinden van de dichtstbijzijnde AED en natuurlijk ook verschillende Whatsapp-kanalen. Ook radio- en televisie kan niet altijd worden gekenmerkt als 'ontspanning'. Zo hebben de regionale omroepen een wettelijke taak als calamiteiten- of rampenzender en kan (conform artikel 6.26 van de Mediawet 2008) de overheid in tijden van nood of crisis zendtijd en faciliteiten van de publieke omroepen vorderen om essentiële informatie te verspreiden.

We verzoeken ACM rekenschap te geven van het belang van deze diensten voor veiligheid, die immers gebruik maken van dezelfde openbare elektronische communicatienetwerken.

Veiligheidstoepassingen vergen volledig functionerende netwerken

Over telecominfrastructuur loopt ook ander dataverkeer dan dat ten dienste staat van veiligheid. En ACM heeft natuurlijk gelijk dat niet alle dataverkeer even maatschappelijk relevant is. Zij vindt het in dat kader 'moeilijk te rechtvaardigen om telecom en de openbare netwerken in algemene zin op te nemen binnen de categorie 3 'basisbehoeften'' en vraagt om onze zienswijze op dit punt.

De vraag van ACM is echter in zoverre niet relevant, dat alleen al de veiligheidstoepassingen *volledig functionerende vaste en mobiele elektronische communicatienetwerken* vergen.³ 112, NL-Alert en bovengenoemde apps en radio- en televisiediensten vertrouwen op realtime communicatie, brede dekking en hoge beschikbaarheid – kenmerken die alleen gegarandeerd kunnen worden wanneer de onderliggende vaste en mobiele netwerken als geheel operationeel blijven voor aangesloten klanten. Voor een ononderbroken levering van vitale telecommunicatiediensten is de volledige netwerkstructuur – van core tot aansluiting – inclusief netwerkknooppunten waar de basisfunctionaliteit zich bevindt noodzakelijk.

Geen differentiatie van dataverkeer

ACM vraagt 'of en hoe bij het verlenen van transportcapaciteit voor openbare netwerken in de praktijk geborgd kan worden dat de capaciteit enkel wordt gebruikt voor doelen die van groot belang zijn voor de Nederlandse samenleving'. Het antwoord op deze vraag is ontkennend. Het is niet mogelijk – juridisch noch technisch – om onderscheid te maken tussen relevant en minder (maatschappelijk) relevant dataverkeer binnen het netwerk. Technisch maakt het netwerk geen onderscheid in type verkeer: alle applicaties, of ze nu veiligheidsgerelateerd zijn of niet, gebruiken dezelfde paden, protocollen en capaciteit. Anders gezegd: een pakketje data van een NL-Alert wordt technisch niet anders behandeld dan een Instagram reel of een video op YouTube. Verder zijn vrijwel alle diensten op de netwerken 'all-IP': er wordt niet langer gewerkt met van elkaar gescheiden systemen voor televisie, radio, medische alarmering, telemetrie, telefonie en data (internet access). Al deze diensten worden over dezelfde centrale systemen verspreid. Er kunnen derhalve technisch geen onderdelen worden uitgezet of onderscheiden, zoals ACM verzoekt, zonder de gehele dienstverlening te raken.

³ Mocht ACM onverhoopt afzien van haar voornemen en telecommunicatie *niet* opnemen in de categorie veiligheid, dan is het gerechtvaardigd en noodzakelijk om telecommunicatie op te nemen onder de categorie basisbehoeften. Telecommunicatie is in onze ogen in beginsel een basisbehoefte, omdat het essentieel is voor deelname aan de moderne - vergaand gedigitaliseerde - samenleving. Zij draagt niet alleen bijdraagt aan veiligheid, maar ook aan economische continuïteit en vooruitgang en toegang tot informatie en sociale verbondenheid. Het uitvallen van de netwerken leidt tot ernstige verstoring en ontwrichting van de samenleving. Niet voor niets is telecom een 'super vitale sector' volgens de NCTV en opgenomen in bovengenoemde wettelijke prioriteringslijsten. Dit is reden *an sich* om telecommunicatie op te nemen in categorie 3. Er is daarbij een grote ketenafhankelijkheid tussen telecom en andere de vitale en kwetsbare functies: als telecom uitvalt heeft dat direct gevolgen voor alle activiteiten in het prioriteringskader, inclusief het stroomnet zelf. Dit geldt ook voor publieke voorzieningen en diensten van maatschappelijk belang, zoals ziekenhuizen en scholen. Wij ondersteunen dan ook dat ACM heeft besloten om niet langer alle keteneffecten uit te sluiten van het prioriteringskader. Ook op basis van de keteneffecten, is het gerechtvaardigd om telecommunicatie op te nemen in de categorie veiligheid en basisbehoeften.

Wettelijk geldt voor providers zelfs een verbod op discriminatie of differentiatie van dataverkeer, op basis van de netneutraliteitsregels waarop ACM zelf toezicht houdt.

Telecom heeft een relatief steeds lagere stroombehoefte

Dat betekent echter niet dat de transportcapaciteitsvraag van telecomnetwerken een punt van zorg voor ACM zou moeten zijn. Het ministerie van Economische Zaken (EZ) stelde in 2024 dat de digitale infrastructuur - met 0,65% van het Nederlandse energieverbruik - een relatief beperkte energie-footprint heeft. Van dat totale energieverbruik van de digitale infrastructuur komt volgens EZ ongeveer twee derde voor rekening van datacenters.⁴ De belasting op het elektriciteitsnet van telecomnetwerken is dus zeer beperkt.

Het dataverkeer in telecomnetwerken groeit wel gestaag. Om dat dataverkeer te kunnen blijven faciliteren, zijn voortdurend lokale aanpassingen nodig, zoals uitbreiding van actieve apparatuur op bepaalde locaties, herschikking van datacapaciteit of migratie naar efficiëntere datatransmissietechnieken. Dit leidt soms lokaal tot extra vraag naar transportcapaciteit op het stroomnet, terwijl op andere locaties juist capaciteit kan worden afgebouwd. Op nationaal niveau leiden deze optimalisaties vrijwel altijd tot een efficiënter netwerk: meer datacapaciteit tegen een relatief lagere stroombehoefte. Zolang telecomnetwerken toegang houden tot nieuwe transportcontracten of daarin aanpassingen kunnen doen, wordt het totale beslag van telecom op het stroomaanbod dus beperkt.

Efficiencywinst door innovatie en verduurzaming

Deze efficiencywinst komt voort uit technologische innovatie: coherente optische transmissie voor langeafstandverbindingen, DOCSIS 4.0 voor gigabittransmissie over coaxnetwerken, Massive MIMO en efficiënter spectrumgebruik bij mobiele netwerken, en moderne passieve optische netwerktechnologieën zoals XGS-PON en straks 25G-PON en 50G-PON. Ook geavanceerde videocompressietechnieken zoals AV1 en VVC (H.266) verlagen het benodigde datavolume voor hoge beeldkwaliteit. Samen met (afspraken over) energiezuinigere netwerkkapparatuur⁵ en slimme power managementfuncties leidt dit tot een structureel lagere energie-intensiteit per getransporteerde gigabyte. Bij alle telecomaanbieders is energie-efficiëntie onderdeel van de verduurzamingsinspanningen. Zo rapporteert GSMA dat operators wereldwijd hun energieverbruik per gigabyte dataverkeer aanzienlijk weten te reduceren, juist doordat ze in netwerken steeds efficiëntere technologie gaan gebruiken.⁶

Geen directe relatie tussen datavolume en stroomverbruik

Belangrijk is hierbij dat deze “kWh/GB”-ratio géén maat is voor een directe relatie tussen datavolume en stroomverbruik, maar dient als een efficiency-indicator die het totale stroomverbruik over een periode deelt door het getransporteerde datavolume. Op het niveau van individuele vaste netwerkelementen in vaste netwerken is er vrijwel géén variatie in stroomverbruik tussen weinig en veel dataverkeer. Dat komt doordat apparatuur in actieve toestand simpelweg aanstaat. Voorbeelden zijn lasers, transceivers en optische versterkers. Deze apparatuur verbruikt stroom zodra zij actief is, ongeacht of er één gigabyte of duizend gigabyte doorheen gaat. Er zit immers geen variabele belasting in het systeem; anders dan in een auto of een waterpomp neemt het energieverbruik niet toe naarmate het apparaat harder werkt of meer output levert. De hoeveelheid data beïnvloedt het energieverbruik van deze componenten dus amper. Het stroomverbruik van transport in een vast netwerk wordt in hoofdzaak bepaald door het feit dat het netwerk continu beschikbaar en actief moet zijn en door de gekozen netwerkarchitectuur, niet door de hoeveelheid data die daadwerkelijk wordt getransporteerd.

⁴ Ministerie van Economische Zaken, De staat van de digitale infrastructuur: De ruggengraat van onze digitale economie, januari 2024. De digitale infrastructuur bestaat naast telecomnetwerken ook uit zeekeblen, datacenters, hosting, internet exchanges en cloudtoegang.

⁵ Bijvoorbeeld de EU Code of Conduct on Energy Consumption of Broadband Equipment.

⁶ GSMA, Measuring Energy Efficiency of Mobile Networks, februari 2024.

Een eventuele extra vraag vanuit een telecompartij naar transportcapaciteit op het stroomnet is met andere woorden niet causaal verbonden met groeiend dataverkeer voor diensten die niet ten dienste staan aan veiligheid.

Consultatievragen 1 en 2

Wij staan positief tegenover het opnemen van een hardheidsclausule zodat het prioriteringskader flexibel en slagvaardig is voor de toekomst. Vanuit het oogpunt van transparantie en rechtszekerheid, pleiten wij voor scherp afgebakende voorwaarden op basis waarvan partijen of functies met een evident maatschappelijk belang eventueel toch toegelaten kunnen worden tot het kader.

Wij zien daarin de noodzaak voor het opnemen van een hardheidsclausule in zowel categorie 2 als categorie 3. Wij begrijpen dat een hardheidsclausule met name een rol kan spelen wanneer een partij of functie die door prangende omstandigheden de cyclische beoordeling van ACM niet kan afwachten. Het staat volgens ons voorop dat de voorgestelde periodieke herbeoordeling door ACM een werkbare en proportionele vorm van flexibiliteit biedt.

Vanuit het oogpunt dat de netbeheerders geen bestuursorganen zijn, vragen wij ons af of de netbeheerders de aangewezen partij zijn om te beslissen of de toepassing van de hardheidsclausule.

Met betrekking tot consultatievraag 2, merken wij op dat het loslaten van het FCFS-beginsel bij congestieverzachters onder voorwaarden zinvol kan zijn. Indien netbeheerders transparante, objectieve en toetsbare criteria hanteren, kan beschikbare netcapaciteit effectiever worden ingezet. Dit stelt netbeheerders in staat om ruimte te verlenen aan projecten die aantoonbaar bijdragen aan vermindering of betere benutting van netcapaciteit.

Conclusie

NLconnect steunt het opnemen van de activiteit telecom in de categorie veiligheid. Het is juridisch en technisch onmogelijk om telecomactiviteiten die ten dienste staan van veiligheid te onderscheiden van de rest. Dat is ook niet nodig omdat het uitsluiten van minder relevant telecomverkeer niet zou leiden tot een lagere stroombehoefte van de vaste en mobiele elektronische communicatienetwerken.

Wij verzoeken ACM om in het definitieve prioriteringskader expliciet op te nemen dat deze netwerken vallen in de categorie veiligheid. Dit geeft de aanbieders de nodige ruimte om groei van dataverkeer op te vangen, continuïteit van bestaande diensten te waarborgen en tegelijk steeds efficiënter te zijn in hun totale stroombehoefte.

Uiteraard graag bereid tot nadere toelichting,

met vriendelijke groet,

