

Vergaderjaar 2024–2025

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 1222

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2024

In het commissiedebat Online veiligheid en cybersecurity van 11 april 2024 en het commissiedebat Digitale infrastructuur en economie van 25 april 2024 heeft de Kamer verzocht om geïnformeerd te worden over de voortgang van activiteiten met betrekking tot het realiseren van de aanlanding van nieuwe onderzeese datakabels (hierna: zeekabels) in Nederland. Met deze brief wordt voldaan aan de toezegging¹ om de Kamer te informeren over de voortgang van de Zeekabel Coalitie en daarbij een update te geven over de aanleg en vervanging van nieuwe zeekabels. Ook wordt voldaan aan de toezegging² om een onderzoek over zeekabels in het Caribisch gebied dit jaar met de Kamer te delen.

Daarnaast informeer ik uw Kamer met deze brief over de voortgang van de uitvoering van de motie Kathmann (GroenLinks-PvdA)³, waarin het kabinet is verzocht om zich ten volste in te zetten voor een Nederlandse aanlanding van de Far North Fiber in Nederland, verschillende mogelijkheden van financiering samen met partijen uit de sector in kaart te brengen en de Kamer hierover te informeren. Door de complexiteit van het Far North Fiber traject vergt de uitvoering van deze motie meer tijd.

Tot slot bied ik de Kamer met deze Kamerbrief een onderzoek naar het huidige en toekomstige dataverkeer naar Europees Nederland en haar achterland aan van Terabit Consulting en Axiom.

Aanlanding nieuwe zeekabels: waarom van belang?

Nieuwe zeekabels dragen bij aan het versterken van het digitaal vestigingsklimaat, doordat ze grotere volumes dataverkeer kunnen vervoeren

¹ Toezegging bij Online veiligheid en cybersecurity TZ202405-055

² Toezegging bij Digitale infrastructuur en economie TZ202405-002

³ Motie van het lid Kathmann over zich inzetten voor een Nederlandse aanlanding van de Far North Fiber 26643-1192

en zorgen voor hoogwaardige connectiviteit en meer redundantie in de digitale infrastructuur.

De digitale infrastructuur is een nauw verweven systeem van zeekebls, datacenters, glasvezelnetwerken en internetknooppunten, die gezamenlijk randvoorwaardelijk zijn voor een rol als internationale digitale hub. Digitale hubs ontwikkelen zich namelijk als gevolg van netwerkeffecten: hoe aantrekkelijker de digitale infrastructuur, hoe meer economische activiteit zich eromheen ontwikkelt. Onze digitale infrastructuur is daarmee ook een randvoorwaarde voor onze digitale samenleving en economie.

Van oudsher heeft Nederland een goede positie als digitaal knooppunt, dankzij onder andere de aanlanding van acht zeekebls. Sinds 2019 zijn vier nieuwe kebls aangelegd. Nieuwe kebls kunnen meer data vervoeren, dat is nodig om te kunnen blijven voldoen aan het groeiend dataverkeer. De overige zeekebls zijn allen ten minste 25 jaar oud en moeten de komende jaren worden vervangen. Daarnaast hebben andere landen in Noord- en West-Europa de laatste jaren actief ingezet op het realiseren (waaronder soms zelfs het financieren) van nieuwe zeekebls. Dit beïnvloedt de relatieve concurrentiepositie van ons digitaal knooppunt. Vernieuwing is dus noodzakelijk om een onderscheidende hoogwaardige digitale infrastructuur te behouden en de positie als digitaal knooppunt te borgen.

Voortgang Zeekebel Coalitie

Sinds 2022 zet het Ministerie van Economische Zaken (EZ) actief in op het aanlanden van nieuwe zeekebls met de Zeekebel Coalitie.⁴

Het realiseren van nieuwe zeekebls in Nederland is een complex en langdurig proces. Dat heeft enkele oorzaken:

- De aanleg van zeekebls vereist een meerjarige planning en daarom vroegtijdige beleidsvorming. Zo moeten vergunningen worden verkregen bij diverse lokale en nationale instanties.⁵ Ook zijn er wereldwijd slechts een beperkt aantal schepen geëquipeerd om zeekebls aan te leggen en zijn ze vaak jaren vooruit volgeboekt.
- De Noordzee is druk met diverse economische activiteiten die ruimte claimen. Daarnaast is het een ondiepe zee waardoor aanleg rond onze kust relatief hoge constructiekosten met zich meebrengt om zeekebls te beschermen tegen mogelijke schade door scheepvaart. Dit maakt Nederland een relatief complexe aanlandplek in vergelijking met andere kustlanden in Europa.
- De markt voor aanleg en beheer van zeekebls is geprivatiseerd: zeekebls worden onder concurrentie en op basis van marktvraag gerealiseerd door private partijen. De omvang en verwachte groei van dataverkeer zijn belangrijke factoren voor zeekebelconsortia om de aanlandlocatie van hun kebls te bepalen. Simpel gezegd: hoe meer dataverkeer en -verwerking in een gebied plaatsvindt, hoe interessanter het is om daar een zeekebel aan te landen. Recente maatschappelijke onrust en beperkend beleid rondom datacenters hebben het internationale imago van Nederland als aanlandplek negatief beïnvloed. Voor nieuwe aanlandingen is het daarom belangrijk dat overheid en private sector, ieder vanuit hun eigen rol en positie, zich gezamenlijk inspannen om Nederland als gunstige aanlandplek voor

⁴ Kamerstuk 26643, nr. 1060 en De Zeekebel Coalitie – The Dutch Subsea Cable Coalition – ECP I Platform voor de InformatieSamenleving

⁵ Stratix (2021) – Leidraad vergunningen voor zeekebelaanlandingen.

het voetlicht te brengen – en zo onze positie als digitaal knooppunt te behouden en versterken.

Tegen die achtergrond heeft EZ in de zomer van 2022 een brede groep Nederlandse stakeholders met een belang in hoogwaardige Nederlandse digitale infrastructuur bij elkaar gebracht in de Zeekabel Coalitie. Dit is een wereldwijd unieke publiek-private samenwerking tussen Nederlandse publieke en private partijen. Actief betrokken deelnemers zijn o.a. AMS-IX, Digital Realty, Fiber Carrier Association, NFIA, Rijkswaterstaat en SURF.⁶ EZ speelt een faciliterende rol in de coalitie.

De Zeekabel Coalitie zet zich in om nieuwe aanlandingen van strategische zeekabels in Nederland te realiseren. Hiertoe verkent ze actief mogelijkheden om aan te haken op geplande zeekabeltracés, binnen Europa en intercontinentaal.

Per september 2023 heeft EZ het Platform voor de InformatieSamenleving (ECP) als coördinator aangesteld om de samenwerking in te richten en aan te jagen. Onder hun coördinatie heeft de Zeekabel Coalitie in het afgelopen jaar diverse activiteiten ondernomen:

Ambassadeur

De Zeekabel Coalitie heeft een ambassadeur voor de coalitie aangesteld. De ambassadeur zet zijn netwerk in het zeekabeldomein en in de bredere digitale infrastructuur in om de bekendheid en zichtbaarheid van de Zeekabel Coalitie te vergroten. Dit doet hij onder andere door de Zeekabel Coalitie te vertegenwoordigen in gesprekken met marktpartijen en stakeholders en door deel te nemen aan en te spreken op toonaangevende internationale zeekabelconferenties, zoals in Londen, Singapore en Washington.

Versterken van de Zeekabel Coalitie

De Zeekabel Coalitie organiseert frequent bijeenkomsten voor de deelnemers aan de coalitie. Deze overleggen worden gebruikt voor het verkennen van nieuwe projecten en uitwisselen van (markt) informatie over voortgang van projecten en andere relevante onderwerpen. Daarnaast legt de Zeekabel Coalitie contact met organisaties die nog geen deelnemer zijn, maar mogelijk wel van waarde kunnen zijn voor en/of een belang hebben bij betrokkenheid bij de Zeekabel Coalitie. Zo zijn in de afgelopen maanden alle kustprovincies benaderd om bijgepraat te worden over de Zeekabel Coalitie en daaraan deel te nemen.

Verkennen nieuwe zeekabelprojecten

De Zeekabel Coalitie oriënteert zich proactief op aangekondigde en lopende zeekabelprojecten en legt contact met deze projecten om de mogelijkheden voor aanlanding in Nederland te verkennen. Zeekabelprojecten zijn onder meer relevant voor de ambities van de Zeekabelcoalitie als ze bijdragen aan het verbeteren van de redundantie en routediversiteit van onze zeekabelinfrastructuur en de positie van Nederland als digitaal knooppunt versterken. Dit kunnen bijvoorbeeld (directe) verbindingen met andere delen van Europa zijn, maar ook met derde landen die gelden als partners in termen van handel, innovatie of geopolitiek.

Een voorbeeld van een strategisch belangrijk project waar actief contact mee bestaat is de Far North Fiber, een voorgenomen kabel tussen Japan

⁶ ECP (2023) – Mission Dutch Subsea Cable Coalition.

en Europa via het Arctisch gebied bij Noord-Amerika.⁷ Het IOEMA project is een ander project waarmee de Zeekabel Coalitie contact heeft over aanlanding in Nederland. Dit project voorziet een zeekabel door de Noordzee waarmee het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Duitsland, Denemarken en Noorwegen met elkaar verbonden worden. Op 29 mei heeft het consortium haar plannen officieel aangekondigd.⁸ Er zijn op dit moment geen andere projecten die voldoende concreet zijn om informatie over te kunnen delen.

Oprichten «één loket» voor vergunningsprocedures

Het verkennen van de mogelijkheden voor meer coördinatie in de vergunningsprocedures voor zeekabels is opgenomen als een van de doelen in het jaarplan van de Zeekabel Coalitie. Samen met EZ verkent de Zeekabel Coalitie de mogelijkheid om «één loket» te realiseren binnen de Rijksoverheid voor vergunningsprocedures van zeekabelconsortia. Dit loket kan consortia informeren en begeleiden bij het bepalen van geschikte locaties voor aanlanding, aanvragen van de benodigde vergunningen bij de diverse overheidsinstanties en kan als zodanig dus de rol op zich nemen die de Europese Commissie voor een coördinator aanbeveelt. EZ is dit jaar gesprekken gestart met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) om te verkennen of een dergelijke loketfunctie bij hen kan worden belegd. RVO heeft ruime ervaring met de procescoördinatie van ruimtelijke processen. Beide partijen hebben de intentie om per 1 januari 2025 een loketfunctie bij RVO te laten starten.

Kennisontwikkeling door middel van externe onderzoeken, waaronder onderzoek naar het huidige en toekomstige dataverkeer naar (Europees) Nederland en haar achterland

Kennisontwikkeling over de stand van zaken en relevante ontwikkelingen in het zeekabeldomein is een andere pijler van de Zeekabel Coalitie. In dat kader heeft EZ Axiom en Terabit Consulting in mei 2024 opdracht gegeven om door middel van een onderzoek in kaart te brengen hoe de zeekabelmarkt en het huidige en toekomstige dataverkeer naar Europees Nederland en haar achterland zich ontwikkelen. De bevindingen zullen dienen als empirisch fundament voor het prioriteren van de inzet van de Zeekabel Coalitie op specifieke kabelprojecten. Het onderzoek is in september 2024 afgerond en is als bijlage meegestuurd bij deze brief.

Het onderzoeksteam concludeert dat Nederland de primaire toegangspoort voor internationaal dataverkeer via zeekabels is voor een achterland van meer dan 132 miljoen burgers en 10 miljoen bedrijven. Niet alleen in Nederland, maar ook in België, Duitsland, Liechtenstein, Luxemburg, Oostenrijk en Zwitserland. Het dataverkeer in Nederland is de afgelopen jaren flink gegroeid en de verwachting is dat de vraag naar bandbreedte tot 2035 gemiddeld 35% per jaar toeneemt: van 430 terabit per seconde in 2024 naar 11.3 petabits per seconde in 2035. De voornaamste stijging in dataverkeer in Nederland wordt verwacht van en naar de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

Op dit moment landen er acht zeekabels aan in Nederland. Vier daarvan zijn ten minste 25 jaar oud en worden op korte termijn uitgefaseerd, waardoor een beperkt aantal kabels resteert. Om meerdere redenen is dit onwenselijk. Ten eerste constateren de onderzoekers dat de resterende vier kabels in handen zijn van slechts vijf kabeleigenaren (één kabel is

⁷ Far North Fiber

⁸ Digitaal verbonden blijven: een nieuwe onderzeese kabel wordt aangelegd langs Nederland – ECP | Platform voor de InformatieSamenleving

gedeeld bezit), waardoor afhankelijkheid van een beperkt aantal private kabeloperators ontstaat. Daarnaast wordt de routediversiteit van de Nederlandse onderzeese digitale infrastructuur beperkt tot één kabel naar Denemarken en drie kabels naar het Verenigd Koninkrijk, de enige kabel naar de V.S. zal op korte termijn uitgefaseerd worden. Tot slot is meer capaciteit nodig om de verwachte stijging in dataverkeer tot 2035 te kunnen faciliteren.

De onderzoekers concluderen dat investering in nieuwe kabels gerechtvaardigd en noodzakelijk is om de toenemende groei in bandbreedte te faciliteren en de digitale ambities van Nederland te realiseren. Ze merken een aantal zeekabelroutes aan als specifiek relevante opties. Zo constateren de onderzoekers dat in 2032 ten minste twee nieuwe zeekabels tussen Nederland en de V.S. nodig zijn om aan de datavraag tussen beide landen te voldoen. Een mogelijke trans-Atlantische kabel die de onderzoekers uitlichten is een zeekabel naar Azië via het Arctisch gebied in Noord-Amerika. Een dergelijke kabel is aantrekkelijk voor het vergroten van de redundantie van de zeekabelinfrastructuur en voor het realiseren van een kortere en directe verbinding met belangrijke handels- en onderzoekspartners. Tot slot is volgens de onderzoekers ook verdere uitbreiding van het aantal zeekabelverbindingen met andere landen in Europa wenselijk, waarbij gedacht kan worden aan het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Spanje.

Voortgang motie-Kathmann Far North Fiber

Het is op dit moment helaas nog niet mogelijk om antwoord te geven op de verschillende financieringsmogelijkheden voor een Nederlandse aftakking van de Far North Fiber (FNF). Het bepalen van de financieringsmogelijkheden die voor FNF van toepassing zijn, is afhankelijk van een door het FNF-consortium opgestelde business case. Het consortium heeft deze tot op heden nog niet kunnen aanleveren. Het aanleggen van dergelijke lange zeekabels met veel verschillende aanlandpunten blijkt een complexe materie, waarbij het projectplan aan verandering onderhevig is. De Zeekabel Coalitie blijft zich inzetten voor een Nederlandse aanlanding en in nauw contact met het FNF-consortium. Zodra er voldoende informatie bekend is zal verder gekeken worden voor welke financieringsmogelijkheden FNF daadwerkelijk in aanmerking zou kunnen komen. In ieder geval wordt daarbij onderzocht of financiering via Invest-NL mogelijk is via een door de Europese Commissie in te richten «blended facility» waarover uw Kamer in april is geïnformeerd.⁹ Zodra er voldoende duidelijkheid is, zal ik uw Kamer nader informeren.

Onderzoek Zeekabels in het Caribisch gebied

De kosten voor vast internet zijn relatief hoog vergeleken met internetprijzen in het Caribisch gebied. Daarom verlaagt de Rijksoverheid in ieder geval tot 2026 de kosten structureel met subsidies voor de eindgebruikers (zowel consument als zakelijk). Onderdeel van de kosten voor internet zijn de kosten voor datatransport over zeekabels die nodig is tussen de eilanden en de internet-exchanges en datacenters op het vaste land. Deze zogenaamde kosten voor IP-transit vormen een substantieel deel van de totale internetkosten op de eilanden.¹⁰ Daarom is, in aanvulling op het EBA onderzoek naar de Staat van de digitale infrastructuur in Caribisch Nederland¹¹, onderzoek gedaan naar de ontsluiting van Caribisch

⁹ BNC-fiche Aanbeveling onderzeese communicatiekabels, Kamerstuk 22 112, nr. 3925.

¹⁰ Rapport Kostenbeoordeling vast internet Saba en Sint Eustatius, bijlage bij Kamerstukken 26 643 nr. 710.

¹¹ Bijlage bij Kamerstukken 26643, nr. 1119.

Nederland via zeekabels. Doel van het onderzoek was het in kaart brengen van de huidige situatie en eventuele alternatieve routes voor IP-transit, zodat opties voor structurele oplossingen voor een betere prijs-kwaliteit verhouding in beeld komen. Het onderzoek is in augustus 2024 afgerond en is als bijlage meegestuurd bij deze brief. Geconcludeerd wordt onder andere dat:

- De zeekabels in het hele Caribisch gebied relatief oud zijn: circa 45% is ouder dan 20 jaar. Ook de kabels rondom Bonaire zijn bijna aan het einde van hun oorspronkelijke levensduur van 25 jaar.
- In het Caribisch gebied is er sprake van een aanbieder die een groot deel van de markt voor zeekabels in handen heeft. Hierdoor wordt er minder op prijs en kwaliteit geconcentreerd. Gebruik van zeekabels (IP-transit) vanuit Bonaire is niet mogelijk zonder deze partij tegen te komen. Ook vanuit Saba en Sint Eustatius is de kans groot dat deze partij een deel van de IP-transit levert.
- IP-transit richting Europa verloopt altijd via de Verenigde Staten. De eilanden zijn niet ontsloten via een directe of een zuidelijke route naar Europees Nederland.
- Daarbij hebben Saba en Sint Eustatius geen lokaal data opslagpunt (data caching point). In een data caching point kunnen aanbieders van internetdiensten, zoals Netflix of NPO, data opslaan die door eindgebruikers nodig is bij het gebruik van een dienst. Hiermee wordt die data slechts één keer over lange afstand naar het eiland vervoerd, waarmee de afstand die data tot een individuele afnemer moet afleggen fors wordt gereduceerd. Hierdoor worden ook de kosten per klant voor IP-transit verlaagd.

De mogelijke alternatieve routes zijn op een beperkt aantal kenmerken beoordeeld. Deze beoordeling geeft nadrukkelijk nog geen volledig beeld van alle relevante factoren. Het onderzoeksbureau heeft echter niet de kennis om alle relevante factoren zoals bijvoorbeeld geopolitieke factoren in kaart te brengen.

De resultaten en mogelijke alternatieve routes voor zeekabels zullen met relevante stakeholders besproken worden, waaronder het lokaal bestuur op de eilanden, de lokale telecomoperators en ook binnen de Rijks-overheid en met de Europese Commissie, om te komen tot mogelijke vervolgstappen. Hierbij wordt gekeken naar het structureel wegnemen van de oorzaken van de hoge prijzen zodat er een goede prijs-kwaliteit verhouding kan ontstaan voor internet in Caribisch Nederland.

Over telecomontwikkelingen in Caribisch Nederland wordt de Kamer in de reguliere voortgangsrapportages Strategie Digitale Economie geïnformeerd.

De Minister van Economische Zaken,
D.S. Beljaarts