

Vergaderjaar 2022–2023

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

34 682

Nationale Omgevingsvisie

Nr. 939

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2022

Zoals toegezegd bij het commissiedebat datacenters van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat op 23 juni jl.¹ stuur ik uw Kamer bij deze een appreciatie van het rapport «Beter beslissen over datacentra» van het Rathenau Instituut (hierna: het rapport). Dit rapport vindt u in de bijlage van deze brief. Het rapport onderzoekt de maatschappelijke betekenis van datacenters en de besluitvorming over hun vestiging. Na een analyse komen de onderzoekers tot de volgende vijf aanbevelingen:

1. Ontwikkel een integraal, nationaal beleidskader voor de digitale infrastructuur van Nederland;
2. Initieer een brede maatschappelijke nut-en-noodzaakdiscussie om het beleid te voeden;
3. Gebruik de principes van het Nederlandse energiebeleid als model voor het digitale-infrastructuurbeleid;
4. Borg de democratische bestuurbaarheid van de digitale infrastructuur;
5. Zet een onderzoeksprogramma op om kennis te genereren voor het publieke debat en het digitale-infrastructuurbeleid.

Appreciatie

Inleiding

Allereerst wil ik mijn waardering uitspreken voor het rapport van het Rathenau Instituut. Ik stel hun raadgevende rol en betrokkenheid bij het doen van onderzoek naar de impact van technologie op de samenleving op prijs. Ik merk allereerst op dat het rapport begint met een analyse over datacenters en op grond van deze specifieke analyse komt met aanbevelingen voor de digitale infrastructuur in brede zin. Ik verwelkom dit rapport en graag reflecteer ik door middel van deze brief op de gedane aanbevelingen.

¹ Verslag van het commissiedebat van 23 juni 2022 (Kamerstuk 26 643, nr. 900).

Aanbeveling 1

De onderzoekers spreken hun steun uit voor het opstellen van een integraal, nationaal beleidskader voor de digitale infrastructuur. Ik onderschrijf volledig het belang van een doordachte strategie op de digitale economie en een duidelijke visie op de digitale infrastructuur.

Ik wil allereerst benadrukken dat een goede digitale infrastructuur onmisbaar is voor een welvarende en weerbare economie, gezien de vele toepassingen in sectoren als de landbouw, industrie, onderwijs en zorg. Dat is ook de reden dat de Nederlandse digitale infrastructuur één van de beste van Europa moet blijven. Doordat vele organisaties en consumenten in toenemende mate gebruik maken van clouddiensten, vormen clouddiensten in steeds grotere mate een essentieel onderdeel van onzesamenleving en economie. Vele zaken, ook in het publieke domein, zijn afhankelijk van de werking van de clouddiensten. Hiervoor zijn onder andere datacenters nodig.

Voortbouwend op de kaders die door het vorige kabinet zijn geformuleerd met de Nederlandse Digitaliseringsstrategie, wordt momenteel gewerkt aan een strategie voor de digitale economie en een visie op de digitale infrastructuur. De strategie digitale economie wordt dit najaar gepresenteerd. De visie op de digitale infrastructuur zal in de eerste helft van 2023 aan uw Kamer worden gestuurd. Daarnaast is door de Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren opgesteld, die recent aan uw Kamer is gestuurd.² Deze Werkagenda vormt de basis voor het beleid voor digitalisering van de Nederlandse samenleving en de overheid. De Werkagenda zal jaarlijks worden geactualiseerd en elk jaar zal de Staatssecretaris voor Koninkrijksrelaties en Digitalisering aan uw Kamer verslag uitbrengen over de voortgang in de uitvoering ervan.

Bepaalde onderdelen van de digitale infrastructuur, zoals datacenters, hebben een impact op ruimte, energie- en ook watergebruik. De aspecten van de digitale transitie met een nationaal belang worden meegenomen in de aanscherping van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), die onder leiding van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening wordt vastgesteld, waarvoor uitgebreid afstemming plaatsvindt tussen de ministeries. In de NOVI staat de integrale visie van de Rijksoverheid met betrekking tot de ruimtelijk-fysieke leefomgeving. Ook datacenters zijn hier onderdeel van. Daarnaast werken de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en ik aan een kader voor grootschalige bedrijfsvestiging (GRIP). In dit kader worden besluiten genomen over randvoorwaarden aan de vestiging van (zeer) grote bedrijven, zoals logistieke centra, maar ook datacenters. Dit kader wordt verwacht in de eerste helft van 2023. Specifiek geldt in het kader van duurzaamheid de energiebesparingsplicht waarmee bedrijven alle energiebesparende maatregelen moeten nemen met een terugverdientijd van ten hoogste vijf jaar.

Hyperscale datacenters in het bijzonder leggen een grote druk op de ruimte en energievoorziening. In de bestaande NOVI (2020) (Kamerstuk 34 682, nr. 48) zijn al uitspraken gedaan over de voorkeursvestiging van deze typen functies: op locaties waar veel aanbod is van (hernieuwbare) elektriciteit, waar aansluiting met voldoende capaciteit op het elektriciteitsnetwerk beschikbaar is en waar ruimte minder schaars is. De voorkeur gaat uit naar vestiging aan de randen van Nederland. De lijn uit de NOVI ten aanzien van datacenters is verder uitgewerkt in een concept AMvB van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over

² Zie Kamerbrief van 4 november 2022.

hyperscale datacenters. In deze AMvB wordt bepaald dat de vestiging van hyperscale datacenters alleen is toegestaan in de gemeente Hollands Kroon (provincie Noord-Holland) en een deel van de gemeente Het Hoge Land (provincie Groningen). Door middel van deze AMvB wordt regie gepakt op deze soort grootschalige datacenters.

Ook wordt rekening gehouden met watergebruik. Met de verwachte bevolkingsgroei en de toenemende vraag naar drinkwater, en mede in het licht van de klimaatverandering, is het belangrijk om het juiste water voor het juiste gebruik te bestemmen. Dit laagwaardig gebruik van drinkwater past daar niet in. Dat geldt voor alle watergebruikers, ook voor de informatie- en communicatiesector, waartoe de datacenters behoren. In antwoord op Kamervragen heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aangegeven dat het niet wenselijk is dat datacenters drinkwater gebruiken om te koelen.³ Er lopen verschillende beleidstrajecten die ervoor kunnen zorgen dat (toekomstige) datacenters minder of ander water gaan gebruiken. In de Beleidsnota Drinkwater 2021–2026 wordt ingezet op het juiste water voor het juiste gebruik en het circulair maken van waterstromen. Dit moet tevens laagwaardig gebruik van drinkwater – zoals voor het koelen van datacenters – tegengaan. In het Deltaprogramma Zoetwater wordt samen met regio's in maatregelen geïnvesteerd die gericht zijn op waterbesparing en hergebruik van zogenoemd «grijs water». Dit water kan ook voor koeling van datacenters worden gebruikt.

Zoals gezegd worden er in de NOVI integrale keuzes gemaakt voor de ruimtelijke ordening en de ruimtelijk-fysieke leefomgeving. De NOVI is een levend instrument en wordt op doorlopende basis herzien. Zo wordt er op dit moment toegewerkt naar een aanscherping van de NOVI in 2024.⁴ Ook voor de digitale infrastructuur is het belangrijk om de gemaakte keuzes en afwegingen op continue basis te herzien. Bij het opstellen van de aangescherpte NOVI worden de (ruimtelijke) uitgangspunten met een nationaal belang die volgen uit de aangekondigde visie op de digitale infrastructuur dan ook meegenomen.

Aanbeveling 2

De onderzoekers pleiten voor een brede maatschappelijke discussie over de nut-en-noodzaak van de digitale infrastructuur met oog op het maatschappelijk draagvlak.

Ik ben het er zeer mee eens dat we het grote belang van de digitale infrastructuur voor de Nederlandse samenleving steeds duidelijk moeten maken en steeds moeten wegen tegen andere, soms botsende belangen. Specifiek voor datacenters is in eerdere Kamerbrieven en bij de beantwoording van Kamervragen ingegaan op de bijdrage van de verschillende typen datacenters aan de digitale infrastructuur. Ook is daarbij aandacht geweest voor de impact van datacenters op het gebruik van ruimte, energie en water.⁵ Onderdeel van ons beleid is het afwegen van maatschappelijke kosten en baten van de digitale infrastructuur. Echter constateer ik tegelijkertijd met Rathenau dat hier nog meer kan worden gedaan om het maatschappelijke draagvlak te versterken en dit gesprek te voeren.

³ Zie Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 56.

⁴ Zie ook de Kamerbrief van 17 mei 2022 over de ruimtelijke ordening (Kamerstuk 34 682, nr. 92).

⁵ Zie de Kamerbrieven van 24 maart 2021 (Kamerstuk 32 813, nr. 675) en 16 december 2021 (Kamerstuk 32 813, nr. 968) en de beantwoording van vijf sets Kamervragen in februari 2022 (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nrs. 1725, 1726, 1727, 1728, 1730).

De hoogwaardige digitale infrastructuur die we in Nederland hebben kunnen we niet voor lief nemen, en we kunnen onze sterke positie alleen behouden als we blijven zorgen voor voldoende maatschappelijk draagvlak. De digitale infrastructuur draagt in hoge mate bij aan het huidige en het toekomstige verdienvermogen van Nederland. De sterke positie van Nederland als digitaal knooppunt in Europa en de wereld dient te worden behouden en verder te worden versterkt. En een weerbare, adaptieve digitale infrastructuur, die de digitale transitie volledig ondersteunt, waar mogelijk versterkt en in geen geval afremt, is hierbij van belang.

Ik zie het advies van Rathenau als een belangrijk signaal om nut en noodzaak van de digitale infrastructuur nog breder onder de aandacht te brengen en hierover met maatschappelijke stakeholders in gesprek te blijven. Onder aanbeveling 4 ga ik hier uitgebreider op in. De digitale infrastructuur kan daarbij niet los gezien worden van de ontwikkeling van de digitale economie. Hierover presenteer ik zoals toegezegd dit najaar een strategie.

Aanbeveling 3

De onderzoekers roepen op om de digitale infrastructuur als een nutsvoorziening te beschouwen, net zoals het elektriciteitsnetwerk. Ik deel met de onderzoekers het belang van een goede en betrouwbare digitale infrastructuur en ik onderschrijf dat de digitale infrastructuur op bepaalde punten kenmerken heeft van een nutsvoorziening. De onderzoekers noemen een aantal waarden dat hieraan ten grondslag ligt: betrouwbaarheid, veiligheid, betaalbaarheid, duurzaamheid en een goede ruimtelijke inpassing. Voor de digitale infrastructuur zijn deze waarden ook van belang. Dit is de reden dat er traditioneel veel aandacht is geweest om deze waarden in het beleid rond digitalisering en digitale infrastructuur te borgen. Zo zijn betaalbaarheid, consumentenbelangen, kwaliteit, toegankelijkheid, netneutraliteit en continuïteit pijlers van de Telecommunicatiewet en onderliggende lagere regelgeving. In het kader van de veiligheid en continuïteit van de digitale infrastructuur is recentelijk een vitaal-beoordeling gedaan voor datacenters en DNS-dienstverleners.

Ik zie daarbij ook dat het beleid rondom het borgen van publieke belangen steeds meebeweegt met de ontwikkelingen in de digitale infrastructuur en in de economie en samenleving. Waar de regulering zich eerder vooral richtte op telecommunicatienetwerken, richt de regulering zich steeds meer op het bredere ecosysteem van de digitale infrastructuur. Het anticiperen en inspelen op deze snelle ontwikkelingen zie ik als een voortdurende uitdaging, waar ik mij voor in zal blijven zetten.

Aanbeveling 4

De onderzoekers identificeren twee uitdagingen bij het borgen van de democratische bestuurbaarheid van de digitale infrastructuur. Ten eerste noemt het rapport dat grote delen van de digitale infrastructuur in bezit zijn van private partijen met beheerders in het buitenland. De onderzoekers dragen een mogelijke oplossing aan in het creëren van meer publieke digitale infrastructuur bijvoorbeeld op het gebied van cloud of opslag van data.

Allereerst wil ik benadrukken dat Nederland internationaal koploper is met een hoogwaardige digitale infrastructuur dankzij private investeringen en goede concurrentie tussen marktpartijen. De overheid creëert hiervoor de goede randvoorwaarden en kaders. Overheidsinvesteringen in digitale

infrastructuur zijn alleen aan de orde als publieke belangen niet door het normale functioneren van de markt kunnen worden gewaarborgd, denk aan staatssteun voor snel internet in buitengebieden die niet rendabel door de markt kunnen worden ontsloten of aan investeringen in de cloudinfrastructuur via de IPCEI (Important Project of Common European Interest).⁶

Voor het borgen van publieke waarden ten aanzien van de digitale infrastructuur is het geen noodzakelijke voorwaarde dat de digitale infrastructuur eigendom is van Nederlandse partijen. Wel is het belangrijk dat we weerbaar zijn en blijven als land. Daarbij is digitale autonomie belangrijk: het als mondiale speler, in samenwerking met internationale partners, op basis van eigen inzichten en keuzes onze publieke belangen in de digitale wereld te borgen en weerbaar te zijn in een onderling verbonden wereld. Een voorbeeld is dat telecommunicatiepartijen, waaronder bepaalde datacenters, vallen onder de Wet ongewenste zeggenschap telecommunicatie. Dit betekent dat bepaalde investeringen, fusies en overnames bij mij moeten worden gemeld en worden getoetst.

Als tweede belangrijke uitdaging zien de onderzoekers het borgen van voldoende transparantie in het debat en de besluitvorming over datacenters. Behalve de democratische controle door het parlement die plaatsvindt bij het opstellen van beleid en regelgeving, wordt al het eerder genoemde beleid opgesteld door het betrekken van allerlei soorten stakeholders. Ook op lokaal en regionaal niveau is dit van belang. Specifiek ten aanzien van datacenters spelen decentrale overheden hier ook een belangrijke rol. De eerder genoemde in voorbereiding zijnde AMvB over hyperscale datacenters stelt een kader op nationaal niveau, zodat hyperscale datacenters zich alleen nog kunnen vestigen in twee gebieden. Aanvullend kunnen gemeenten en provincies in de vergunningaanvragen en in het ruimtelijk domein aanvullende eisen stellen voor de vestiging van dit type datacenters. Het datacenterbeleid van de provincie Noord-Holland is hier een goed voorbeeld van. Het blijft van belang om bij het opstellen van beleid en wetgeving transparant te zijn en, door stakeholders te betrekken, voldoende debat in de besluitvorming te organiseren.

Zoals genoemd zal de Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering in het kader van de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren, naast het benutten van bestaande digitaliseringsgremia zoals het Beraad NL Digitaal, het CIO-platform en Cyberveilig Nederland, actief de dialoog voeren over de waardengedreven digitalisering van Nederland en Europa met relevante experts, bedrijven, wetenschappers, «dwarsdenkers», belanghebbenden en maatschappelijke organisaties (zoals Bits of Freedom en Amnesty International) en adviesorganen (zoals WRR, Rathenau Instituut en AWTI). Met de sociaaleconomische Raad verkent de Staatssecretaris een mogelijke rol bij het maatschappelijk debat over het afwegen van publieke waarden bij digitalisering, ook in situaties waarin die waarden onder spanning kunnen komen te staan.

Daarnaast wil de Staatssecretaris structureel een platform bieden aan communities, burgers en bedrijven die een rol spelen in het maatschappelijke en politieke debat over digitalisering. De Staatssecretaris gaat onderzoeken of online platforms zoals bijvoorbeeld Pol.is kunnen worden ingezet in consultaties over concrete voorstellen. Ook streven we naar een actieve community van betrokkenen bij onze activiteiten en kijken we of

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/04/20/zes-nederlandse-projecten-aangemeld-voor-deelname-ipcei-micro-elektronica>.

actieve bijdragen aan relevante ontwikkelingen (zoals broncode voor de publieke wallet of het algoritmeregister) kunnen worden beloond.

Op het platform van communities dat zo ontstaat voeren we continu het gesprek over de samenleving die we willen zijn, de plaats van digitalisering daarin, de publieke waarden die in het geding zijn en de spanningen daartussen. Dit verbinden we actief met de maatschappelijke opgaven en uitvoeringsvraagstukken die daarbij horen.

Aanbeveling 5

De onderzoekers pleiten voor het opzetten van een onderzoeksprogramma om voldoende kennis te verzekeren over datacenters en digitale infrastructuur in brede zin. Ik deel volledig de gedachte dat goede en actuele kennis nodig is om goede keuzes te kunnen maken in het beleid rondom datacenters en de digitale infrastructuur in brede zin. Er wordt dan ook volop onderzoek gedaan door diverse partijen en ik zie geen reden om daarnaast een onderzoeksprogramma op te zetten. Zo heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) de afgelopen tijd marktstudies gedaan naar de markt voor digitale infrastructuur en IP-interconnectie⁷, de markt voor clouddiensten⁸ en de glasvezelmarkt.⁹ In Europees verband werkt BEREK (orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie) aan een rapport over het internet ecosysteem.¹⁰ In opdracht van EZK is de afgelopen tijd onder andere onderzoek gedaan naar de aansluiting van resterende adressen in de buitengebieden op snel internet, naar de leges bij de aanleg van telecommunicatiekabels en naar zeekabels.¹¹ Een consortium van partijen werkt aan het realiseren van het Future Networks Services (FNS) programma dat is gericht op de ontwikkeling van 6G.¹²

Over de toegevoegde waarde van datacenters zijn er onafhankelijke onderzoeken gedaan door bijvoorbeeld Buck Consultants International (BCI) in opdracht van de Metropoolregio Amsterdam,¹³ in opdracht van EZK¹⁴ en van Stratix in opdracht van de provincie Zuid-Holland.¹⁵ Ook wordt onderzoek gedaan door andere partijen. Ten aanzien van veiligheid en continuïteit heb ik recent een Kamerbrief verstuurd over de vitaalbeoordeling van datacenters en DNS-dienstverleners,¹⁶ op basis van eerder onderzoek.¹⁷

Naast onderzoek wordt het beleid rond de digitale infrastructuur ook gevoed door marktpartijen, brancheorganisaties en andere stakeholders

⁷ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/marktstudie-ip-interconnectie-2021>.

⁸ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/marktstudie-clouddiensten>.

⁹ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/update-marktstudie-uitrol-van-glasvezel-nederland>.

¹⁰ <https://www.berek.europa.eu/en/public-consultations/closed-public-consultations-and-calls-for-inputs/public-consultation-on-the-draft-berek-report-on-the-internet-ecosystem>.

¹¹ Dialogic – De uitdagingen van snel internet in het buitengebied (2022), toegevoegd als bijlage bij de Kamerbrief van 28 juni 2022 (Kamerstuk 29 517, nr. 222); Cebeon – Leges aanleg telekommobiliteitskabels: verklaarbaarheid van tariefverschillen (2022), gepubliceerd op overalsnelinternet.nl; Stratix – Zeekabels in Nederland, bijlage bij de Kamerbrief van 6 december 2021 (Kamerstuk 26 643, nr. 802).

¹² <https://www.tno.nl/nl/newsroom/2022/09/consortium-future-network-services/>.

¹³ Buck Consultants International – Eindrapport MRA-brede strategie datacenters (2021).

¹⁴ Buck Consultants International – Verkenning relatie accommoderen datacentervraag en digitaliseringskansen (2021), toegevoegd als bijlage bij de Kamerbrief van 11 juli 2022 (Kamerstuk 26 642, nr. 897).

¹⁵ Stratix – Nut en noodzaak van datacenters in de provincie Zuid-Holland (2020).

¹⁶ Kamerbrief 26 643, nr. 896.

¹⁷ Stratix – Datacenters vitaal? (2020) en Dialogic – Inventarisatie aanbieders van DNS-diensten in Nederland (2020), toegevoegd als bijlage bij de Kamerbrief van 5 juli 2021 (Kamerstuk 26 643, nr. 772).

waaronder mede-overheden, die hun brede scala aan kennis en expertise delen. Door deze gesprekken krijg ik verschillende perspectieven mee op de digitale infrastructuur. Met behulp van deze informatie kan ik vervolgens goed afgewogen keuzes maken. Op basis van deze verschillende bronnen en onderzoeken is het kennisniveau over de digitale infrastructuur bij de Rijksoverheid goed gewaarborgd.

Hierbij blijf ik uiteraard nieuwe ontwikkelingen nauwlettend in de gaten houden, zoals bij het opstellen van de aangekondigde visie op de digitale infrastructuur. Ook blijf ik graag in gesprek met alle belanghebbenden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens